



OIKEUSTURVAN SAAVUTETTAVUUS

**Terveydenhuollon ja sosiaalivakuutus-
asioiden valituskanavat**

Sanna Hosike

Opinnäytetyö
Toukokuu 2014
Liiketalous
Oikeudellinen asiantuntijuus

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Oikeudellinen asiantuntijuus

HOSIKE, SANNA:

Oikeusturvan saavutettavuus
Terveystenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat

Opinnäytetyö 88 sivua, joista liitteitä 5 sivua
Toukokuu 2014

Oikeusturvan saavutettavuudella tarkoitetaan henkilön realistisia mahdollisuuksia käyttää oikeuksiaan ja päästä niihin käsiksi. Oikeusturva on yksi keskeinen perusoikeus, jonka sisällöstä ja muodoista on tarkemmin säädetty useissa kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tarkastella oikeusturvan saavutettavuuden eri muotoja pintapuolisesti sekä paneutua tarkemmin terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanaviin. Opinnäytetyön tavoitteena oli yksinkertaisesti selittää, mitä oikeusturva saavutettavuudella tarkoitetaan ja millaisia muotoja oikeusturvan saavuttamiseen on olemassa. Lisäksi työssä pureuduttiin tarkemmin siihen, millaisia julkisoikeudellisia valituskanavia terveydenhuoltoon ja sosiaalivakuutusasioihin liittyen on olemassa ja millainen etusijajärjestys niillä on toisiinsa nähden.

Opinnäytetyö toteutettiin pitkälti lainsäädäntöä sekä oikeusturvan saavutettavuuteen liittyvää kirjallisuutta tutkimalla. Terveystenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavista tehtiin ns. rautalankamallit, joiden tarkoituksena oli esittää valituskanavien etusijajärjestystä toisiinsa nähden.

Jotta työssä voitiin antaa monipuolisempi kuva oikeusturvan saavutettavuudesta sekä terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavista, työtä varten haastateltiin apulaisoikeusasiamies Maija Saksliä sekä oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvoksia Kaija Tanttinen-Laakkosta ja Juha Niemelää, joista ensin mainittu toimii terveydenhuollon pääesittelijänä ja jälkimmäinen pääesittelijänä sosiaalivakuutusasioissa.

Työn alussa esitellään oikeusturvan saavutettavuutta sinänsä. Seuraavassa osassa keskitytään terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanaviin ja lopussa ovat tehdyt haastattelut sekä työn aikana tehtyjä havaintoja ja joitain työn myötä esiinnousseita kysymyksiä sekä sitä, miten työtä voisi jatkossa laajentaa.

Työn keskeisimpinä lopputuloksina voidaan todeta oikeusturvan olevan asia, joka on esillä usein ja useissa eri yhteyksissä. Asiantuntijat kokevat oikeusturvan saavuttamiselle olevan realistiset mahdollisuudet, mutta kehittämismahdollisuuksiakin on edelleen olemassa. Työn jatkamiselle on monia eri mahdollisuuksia, joista keskeisimpinä voidaan huomioida tarkastelun ulottaminen muille oikeudenaloille ja erilaiset kyselytutkimukset siitä, miten yksilöt kokevat oikeusturvan saavutettavuuden.

Asiasanat: oikeusturvan saavutettavuus, valituskanava, terveydenhuolto, sosiaalivakuutus

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Option of Legal Expertise

HOSIKE, SANNA:

Access to Justice

Appeal Proceedings of Health Care and Social Insurance Matters

Bachelor's thesis 88 pages, appendices 5 pages
May 2014

The term 'access to justice' means the realistic possibilities a person has to use and reach his or her rights. Legal protection is one of the basic rights and the contents and forms of it have been regulated in various international agreements and in national legislation.

The purpose of this bachelor's thesis was to cursorily treat the forms of access to justice and to examine the appeal proceedings of health care and social insurance matters more closely. The aim of this thesis was to simply explain the concept 'access to justice' and describe the forms of it. In addition, this study aimed at investigating the appeal proceedings of civil service more profoundly; particularly the existing appeal proceedings of health care and social insurance matters. The idea was also to preview the priority order of those appellate authorities.

The main sources used in this thesis were the legislation and literature about access to justice. The appeal proceedings of health care and social insurance matters were put into a so called wireframe, thus presenting the order a person should proceed in with his/her complaint. In order to give a more versatile image of the access to justice and the appeal proceedings of health care and social insurance matters, the deputy ombudsman Maija Sakslin and the senior legal officers Kaija Tanttinen-Laakkonen and Juha Niemelä were interviewed for this thesis. Ms Tanttinen-Laakkonen works with appeals that concern health care and Mr. Niemelä with social insurance appeals.

The beginning of the thesis describes access to justice. The next chapter focuses on the appeal proceedings of health care and social insurance matters. The last chapter includes the interviews and some observations made during the thesis process, and gives ideas on how the work could be extended in the future.

The final conclusion is that access to justice is an actual topic discussed often and in many contexts. According to specialists, there are realistic possibilities to obtain legal protection in Finland but there is still potential for development. There are many possibilities to continue this work, e.g. to examine the appeal proceedings in different fields of law and to carry out surveys on individuals' experiences of access to justice.

Key words: access to justice, appeal proceedings, health care, social insurance

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
2	OIKEUSTURVAN SAAVUTETTAVUUS	9
2.1	Oikeusturvan ja oikeussuojan käsitteet.....	10
2.2	Oikeusturvaan liittyvät keskeiset sopimukset ja lainsäädäntö	10
2.2.1	YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus.....	11
2.2.2	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus	11
2.2.3	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus.....	12
2.2.4	Euroopan ihmisoikeussopimus	13
2.2.5	Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja	13
2.2.6	Euroopan Unionin perusoikeuskirja.....	15
2.2.7	Suomen perustuslaki	15
2.2.8	Hyvän hallinnon takeet	16
2.2.9	Yhteenveto oikeusturvan keskeisestä lainsäädännöstä	17
2.3	Oikeusturvan saavutettavuus käytännössä.....	18
2.3.1	Tuomioistuinelaitos	18
2.3.2	Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn.....	19
2.3.3	Vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät	20
2.3.4	Oikeusapu.....	21
2.3.5	Oikeus maksuttomaan oikeusapuun	23
2.3.6	Ylin laillisuusvalvonta	24
2.4	Oikeusturvan saavutettavuuden haasteita	26
2.4.1	Pääsy oikeudelliseen informaatioon.....	26
2.4.2	Resurssit oikeusturvan haasteena.....	29
2.4.3	Mitä oikeuksiin pääsy maksaa?.....	30
2.4.4	Päätöksen viivästyminen.....	31
2.4.5	Oikeuksien väärinkäyttö.....	32
2.5	Yhteenveto oikeusturvan saavutettavuudesta	33
3	TERVEYDENHUOLLON JA SOSIAALIVAKUUTUSASIOIDEN VALITUSKANAVAT	35
3.1	Terveystenhuollon valituskanavat	35
3.1.1	Potilaslaki.....	36
3.1.2	Terveystenhuollon ammattihenkilölaki	39
3.1.3	Potilasvahinkolaki.....	41
3.1.4	Valitus ja hallintoriita-asia	43

3.1.5	Yhteenveto	44
3.2	Sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat	46
3.2.1	Oikaisumenettely.....	48
3.2.2	Muutoksenhakulautakunnat	49
3.2.3	Vakuutusosoikeus	52
3.2.4	Yhteenveto	53
4	HAASTATTELUT.....	55
4.1	Terveysasioiden pääesittelijän haastattelu	55
4.1.1	Muistutuksen merkitys	55
4.1.2	Lääkäreiden päätökset.....	56
4.1.3	Terveystenhuollon lainsäädäntö	57
4.1.4	Kanteluiden kahden vuoden vanhenemisaika	57
4.1.5	Kanteluiden määrä sekä jakautuminen oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välillä	58
4.1.6	Terveystenhuollon kantelut ja toimenpideratkaisut.....	59
4.1.7	Keskeisiä oikeusasiamiehen ratkaisuja vuodelta 2013	60
4.1.8	Oikeusasiamiehen tekemät tarkastukset terveystenhuollon puolella.....	60
4.2	Sosiaalivakuutusasioiden pääesittelijän haastattelu	61
4.2.1	Eri viranomaisista tehtyjen kanteluiden jakaantuminen	62
4.2.2	Sosiaalivakuutusasioista tehtyt kantelut.....	62
4.2.3	Keskeisiä ratkaisuja vuodelta 2013.....	64
4.2.4	Oikeusasiamiehen tekemät tarkastukset sosiaalivakuutusasioihin liittyen.....	65
4.3	Apulaisoikeusasiamiehen haastattelu	66
4.3.1	Mikä on tärkeintä oikeusturvan saavutettavuus -ajattelussa?	66
4.3.2	Oikeusturva	67
4.3.3	Oikeudellisen informaation saavutettavuus ja netin merkityksen lisääntyminen.....	67
4.3.4	Muutoksenhakijoiden koulutuksen väliset erot.....	68
4.3.5	Resurssit oikeusturvan saavutettavuuden haasteena	69
4.3.6	Oikeusasiamiehen toiminnan merkitys oikeusturvan kannalta	70
4.3.7	Oikeuksien väärinkäyttäjät.....	70
4.3.8	Kanteluiden kääntäminen kantelijan äidinkielelle	72
4.3.9	Laillisuusvalvonta ja oikeusturvan saavutettavuus	73
5	POHDINTA.....	74
5.1	Oikeudelliseen informaation pääsyn problematiikka	74
5.2	Julkisen hallinnon ja informaation siirtyminen nettiin	75
5.3	Valituskanavat ja niiden toimivuus.....	76
5.3.1	Terveystenhuollon valituskanavat	76

5.3.2 Sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat	77
5.4 Tutkimuksen jatkaminen.....	77
LÄHTEET	79
LIITTEET	83
Liite 1. Vakuutusoikeuden asema toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestel- mässä.....	83
Liite 2. Terveysturvan asioiden pääesittelijän haastattelun runko	84
HAASTATeltavan tiedot	84
Liite 3. Sosiaalivakuutusasioiden pääesittelijän haastattelun runko	86
Liite 3. Apulaisoikeusasiamiehen haastattelun runko	88

1 JOHDANTO

Opinnäytetyö tehdään tilaustyönä Ihmisoikeuskeskukselle. Ihmisoikeuskeskus on vuonna 2012 toimintansa aloittanut itsenäinen toimija, joka pyrkii edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä lisäämään eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa¹.

Perustuslaissa on 21 §:ssä perusoikeudeksi määritelty yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Kyseissä pykälässä taataan myös oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sama pykälä takaa lisäksi yksilölle oikeuden hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen. Tässä pykälässä oikeusturvan saavutettavuus on ratifioitu osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä.

Opinnäytetyön tarkoituksena on tarkastella teemaa oikeusturvan saavutettavuus (access to justice). Teemaa tarkastellaan niin yleisluontoisesti kuin keskittyen oikeusturvan saavutettavuuteen terveydenhuoltoon ja sosiaalivakuutusasioihin liittyen. Tässä tarkoituksessa kyseisten asioiden valituskanavia tarkastellaan lähemmin. Pyrkimyksenä olisikin luoda yksinkertaistetut mallit siitä, miten valituksen kanssa tulee toimia terveydenhuoltoon tai sosiaalivakuutusasiaan liittyvän valituksen kanssa.

Valituskanavilla tarkoitetaan tässä yhteydessä muutoksenhakureittejä mutta myös laillisuusvalvojia, jotka eivät sinällään muuta annettuja päätöksiä. Varsinkaan terveydenhuollossa valittaminen ei aina johda päätöksen muuttamiseen, mutta laillisuusvalvoja voi puuttua virheelliseen menettelyyn niin, ettei tulevaisuudessa enää tehdä vastaavia virheellisiä päätöksiä. Tässä opinnäytetyössä valituskanavien tarkastelu on rajattu siten, että terveydenhuollon asioissa ulkopuolelle jäävät potilasvahinko ja hallintoriitana käsiteltävä terveydenhuollon päätös. Terveydenhuollon osalta keskitytään siis siihen, miten henkilön on mahdollista valittaa saamastaan hoidosta, palvelusta ja kohtelusta. Sosiaalivakuutusasioiden puolella tarkastellaan tarkemmin sitä, miten sosiaalivakuutukseen liittyvään päätökseen on mahdollista hakea muutosta.

¹ Ihmisoikeuskeskus

Opinnäytetyö jakaantuu viiteen osaan. Ensimmäinen osa on johdanto, jossa esitellään työn aihe, menetelmät ja päämäärät. Toisessa osassa tarkastellaan oikeusturvan saavutettavuutta sinänsä ja siitä, mitkä eri asiat oikeusturvan saavutettavuuteen vaikuttavat. Kolmannessa osassa tarkastellaan tarkemmin terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavia. Neljäs osa muodostuu asiantuntijoiden haastatteluista, joissa yritetään selvittää, miten he näkevät oikeusturvan saavutettavuuden Suomessa ja miten oikeusasiamiehen toiminta vaikuttaa oikeusturvan saavutettavuuteen. Viidennessä osassa kootaan yhteen työn aikana syntyneitä pohdintoja aiheeseen liittyen ja sitä, miten työtä voisi jatkossa laajentaa.

Opinnäytetyö on pääosin lainopillinen, mutta kokonaiskuvan parantamiseksi työssä on myös empiirinen osa, jonka tarkoituksena on selvittää, miten Suomen ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä työskentelevät asiantuntijat näkevät terveys- ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat ja oikeusturvan saavutettavuuden. Tässä tarkoituksessa haastatellen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa työskenteleviä pääesittelijöitä, joiden erikoistuntemukseen terveydenhuolto ja sosiaalivakuutusasiat kuuluvat. Lisäksi haastatellen samassa tarkoituksessa eduskunnan apulaisoikeusasiamiestä.

Opinnäytetyön pyrkimyksenä on tarkastella oikeusturvan saavutettavuuden teemaa sekä terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavia. Näitä asioita on kuitenkin tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa ja oikeudellisissa teoksissa useaan otteeseen, joten omana tuotoksenani olisikin tarkoitus luoda ”rautalankamallit” terveys- ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavista. Kyseisiä rautalankamalleja on luotu useita, mutta omien kaavioideni pyrkimyksenä olisi mahdollisimman yksinkertaisesti tuoda ilmi se, miten valituskanavat toisiinsa nähden sijoittuvat.

Oikeusturvan teemaa on tarkasteltu aikaisemmin muun muassa Marja Pajukosken toimittamassa Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmän raportissa III: Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? (Helsinki 2010), mutta tämän opinnäytetyön tavoitteena on koota yhteen oikeusturvan saavutettavuuteen liittyviä näkökohtia sekä pyrkiä esittämään asia mahdollisimman yksinkertaisesti sikäli, kuin se näin vaikeaan teemaan liittyen on mahdollista.

2 OIKEUSTURVAN SAAVUTETTAVUUS

Access to justice – liike sai alkunsa Yhdysvalloissa 1960-luvun radikaalin liikehdinnän aikana. Liikkeen synty perustui sille näkemykselle, että oikeuden saamiseksi pelkät teoreettiset mahdollisuudet eivät ole riittäviä. Näkemyksen mukaan ihmisten tosiasiallinen pääsy oikeuksiin tulee myös taata. Liike kytkeytyy vahvasti siihen oikeusrealistiseen perinteeseen, joka korostaa muodollisen oikeuden ja tosiasiallisten oikeudellisten käytäntöjen välistä eroa. Access to justice – liikehdintä kytkeytyy Euroopassa hyvinvointivaltion kehitykseen. Euroopassa oikeuksiin pääsy nähdään vahvana osana hyvinvointivaltiota ja siten oikeusturvan saavutettavuutta on kehitetty eri tapaan kuin Yhdysvalloissa.²

Suomessa Access to justice termiä vastaa oikeusturvan saavutettavuus. Termiä käytetään kuvaamaan Access to success - liikehdintää, mutta myös yleisesti niitä realistisia mahdollisuuksia, joita henkilöllä on käyttää oikeuksiensa saamiseksi ja näin varmistaa oikeusturvansa. Oikeusturvan saavuttaminen on terminä laajempi kuin oikeusturvan saatavuus, sillä saavutettavissa oleva oikeusturva varmistaa henkilöiden pystyvän käyttämään saatavissa olevia oikeusturvaa suojaavia palveluita ja välineitä.

Oikeusturvan saavutettavuuden elementit

Oikeusturvan saavutettavuuden elementit voidaan jakaa esimerkiksi viiteen osaan: oikeus päästä oikeussuojaelimeen, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, oikeus käsittelyn kohtuulliseen keston, oikeus kohtuulliseksi katsottuun korvaukseen ja oikeus tehokkaaseen sekä vaikuttavaan oikeussuojaan. Muun muassa näiden indikaattoreiden avulla voidaan tutkia ja seurata, miten oikeusturva ja perusoikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti yhteiskunnassa onnistuu.³

² Ervasti 2011, 349–351

³ Aaltonen, Heino ja Villa 2013, 27

2.1 Oikeusturvan ja oikeussuojan käsitteet

Oikeusturvan ja oikeussuojan käsitteet kuulostavat maallikon korvaan hyvin vastaavilta ja joskus sanoja tunnutaan käyttävän toisiaan korvaavina. Näin ei kuitenkaan ole, vaan oikeustieteellisessä terminologiassa kyseisille termeille on omat merkityksensä. Lyhyesti sanottuna oikeusturvan voidaan katsoa pitävän sisällään oikeussuojan, mutta toisin päin asia ei välttämättä pidä paikkaansa.

Sanalla oikeussuoja on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa erilaisia merkityksiä. Asiaa ei helpota se, että sanaa käytetään usein sanan oikeusturva synonyymina. Oikeusturvaa käytetään ilmaisemaan oikeustilaa, joka on sekä moraalisesti hyväksyttävä että ennustettavissa oleva. Yhteiskunnassa oikeusturvaa takaavat ihmisoikeudet, vapaat ja riippumattomat tuomioistuimet sekä tuomioistuimien ja muiden lainkäyttöelimien velvoittaminen perustelemaan päätöksensä.⁴

Jos oikeusturvan määritelmällä tarkoitetaan oikeudellisia keinoja, joilla henkilö voi päästä oikeuksiinsa, voidaan oikeussuojan katsoa olevan henkilön suoja valtiovaltaa tai toisen henkilön oikeudenloukkauksia vastaan. Jos oikeussuojassa on puutteita, vaikuttaa se negatiivisesti oikeusturvaan. Täydellinenkin oikeussuojajärjestelmä ei kuitenkaan takaa toimivaa oikeusturvaa, sillä oikeusturvan käsitteellä on myös eettinen ulottuvuus.⁵

2.2 Oikeusturvaan liittyvät keskeiset sopimukset ja lainsäädäntö

Suomessa prosessioikeuden kansainvälistyminen on tapahtunut Suomen liittyessä kansainvälisiin perus- ja ihmisoikeussopimuksiin sekä Euroopan Unioniin. Kansainvälistyminen on johtanut perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen korostamiseen. Samalla myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin punnitsemisen merkitys on oikeuskäytännössä kasvanut.⁶

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifioinnin ja perusoikeus uudistuksen myötä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus kehittynyt. Suomessa kansainvälisten

⁴ Encyclopædia juridica Fennica VII, 838

⁵ Encyclopædia juridica Fennica VII, 838

⁶ Aaltonen, Heino ja Villa 2013, 19

ihmisoikeussopimusten merkitys kansainvälisessä lainkäytössä korostui erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen tultua voimaan vuonna 1990.⁷ Tässä osiossa tarkastellaan eräitä keskeisiä sopimuksia sekä oikeusturvan saavutettavuuden kannalta että terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen lainsäädäntöön liittyen.

2.2.1 YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

Ihmisoikeudet on listattu ensimmäistä kertaa kattavasti ja maailmanlaajuisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, joka on perusta kansainvälisille ihmisoikeuksille. Käytännössä kaikki olemassa olevat valtiot ovat sen hyväksyneet. Julistus on hyväksytty vuonna 1948.⁸

Kyseisen julistuksen 7. artiklassa sanotaan, että lain edessä kaikki ovat tasavertaisia sekä oikeutettuja erotuksetta yhtäläiseen lain suojaan. 8. artiklassa sanotaan, että jokaisella on oikeus tehokkaaseen hyvitykseen kansallisessa tuomioistuimessa, kun hänen valtiosäännön tai lain takaamia perusoikeuksiaan on loukattu. Julistuksen 10. artiklassa taataan yksilön oikeus tulla kuulluksi oikeudenmukaisesti ja julkisesti riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, kun hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan selvitetään tai hän on syytettynä rikoksesta.

2.2.2 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (tästä eteenpäin KP-sopimus) on toinen YK:n ihmisoikeusjärjestelmän perustan muodostavista sopimuksista, joka on astunut voimaan vuonna 1976. Kansainväliset yleissopimukset ovat oikeudellisesti sitovia ja koskevat niitä valtioita, jotka ovat ne sekä allekirjoittaneet että ratifioineet. Pohjoismaissa, kuten monissa muissa valtioissa, kansallinen lainsäädäntö on laadittu yleissopimusten sisältöä vastaavaksi.⁹

⁷ Aaltonen, Heino ja Villa 2013, 19

⁸ Yhdistyneet kansakunnat 2013a

⁹ Yhdistyneet kansakunnat 2013b

Yleissopimuksen 2. artiklan 3. kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat varmistamaan, että jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia loukataan, on käytössään sellainen oikeuskeino, jota on mahdollista käyttää, vaikka loukkauksen tekijät olisivat virkamiehiä. Lisäksi kyseisessä kohdassa säädetään, että sopimusvaltion on varmistettava, että tällaiseen oikeuskeinoon turvautuva henkilö saa oikeutensa ratkaistuksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Näiden toimivaltaiten viranomaisten antamat päätökset on myös pantava täytäntöön. Kohdassa säädetään vielä oikeuskeinojen käyttömahdollisuuksien kehittämistä. Tämäkin vastuu kuuluu sopimusvaltioille.

KP-sopimuksen 14. artiklassa säädetään kaikkien henkilöiden yhdenvertaisuudesta tuomioistuinten edessä sekä rehellisestä ja julkisesta oikeudenkäynnistä laillisesti perustetussa, toimivaltaisessa, puolueettomassa ja riippumattomassa tuomioistuimessa. Samassa artiklassa säädetään myös syyttömyysolettamasta (ns. syytön kunnes toisin todistetaan), henkilön oikeuksista tutkittaessa häntä vastaan esitettyä rikossyytettä, nuorten henkilöiden rangaistusten kohtuullistamisesta, oikeudesta valittaa annetusta tuomiosta ylempään tuomioistuimeen, korvauksesta syyttömänä tuomitulle henkilölle sekä siitä, ettei samasta rikoksesta saa antaa useampia tuomioita.

2.2.3 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus

Tämän opinnäytetyön kannalta tärkeä kansainvälinen yleissopimus on taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jatkossa TSS-sopimus), joka sisältää työhön, ja työoloihin, terveyteen, asumiseen, ravinnonsaantiin, koulutukseen ja kulttuuriin liittyviä oikeuksia. Se on YK:n voimassa oleva ihmisoi-
keussopimus, joka tuli Suomen osalta voimaan 3.1.1976.

TSS-sopimuksen 9 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat tunnustamaan kaikille oikeuden sosiaaliturvaan. Artiklan mukaan tähän sosiaaliturvaan luetaan mukaan myös sosiaalivakuutus. 12 artiklan mukaan sopimusvaltioiden alueella kaikilla on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Tämä perusteella sopimusvaltioita veloitetaan muun muassa luomaan sellaiset olosuhteet, jotka turvaavat lääkärien ja sairaaloiden palvelut sairastapauksissa.

2.2.4 Euroopan ihmisoikeussopimus

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus on Euroopan neuvoston ihmisoikeusoikeustyön kulmakivi, joka allekirjoitettiin Roomassa vuonna 1950. Euroopan ihmisoikeussopimuksella otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön kansainvälinen järjestelmä, joka koskee ihmisoikeuksien suojelua. Tämän kansainvälinen järjestelmä takasi yksityishenkilöille mahdollisuuden vedota tuomioistuimiin vahvistaakseen oikeuksiaan.¹⁰

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Kyseisessä artiklassa säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta laillisesti perustetussa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa sekä siitä, että oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa. Artiklassa säädetään myös syyttömyysolettamasta ja syytetyn vähimmäisoikeuksista. 13. artiklan mukaan jokaisella henkilöllä on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä, mikäli hänen kyseisessä yleissopimuksessa määritellyt oikeuksia ja vapauksia on loukattu. Oikeussuojakeinon on oltava käytettävissä silloinkin, kun loukkauksen on tehnyt virantoimituksessa oleva henkilö.

2.2.5 Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja

Koska opinnäytetyön tavoitteena on esitellä terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavia, on kyseisissä asioissa yksi keskeinen sopimus uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, joka on Suomen osalta tullut voimaan 1.8.2002. Kyseisen peruskirjan tehtävänä on turvata ja edistää kaikille jäsenvaltion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille kuuluvia sosiaalisia oikeuksia. Turvatut oikeudet ovat muun muassa asumista, terveyttä, koulutusta, työntekoa, henkilöiden vapaata liikkuvuutta sekä lasten, ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden ja perheen suojelua koskevia.¹¹

Uudistetun sosiaalisen peruskirjan 11 artiklassa säädetään oikeudesta terveyden suojeluun. Kyseisessä artiklassa säädetään sopimusosapuolten velvoitteista varmistua tehok-

¹⁰ Europa

¹¹ Ulkoasiainministeriö

kaasta tavasta suojella terveyttä. Artiklan mukaan tätä voidaan tehdä poistamalla mahdollisuuksien mukaan terveyttä heikentävät syyt, edistää terveyttä ja rohkaista henkilökohtaisen vastuun ottamiseen terveyttä koskeissa asioissa järjestämällä neuvontapalveluita ja valistusta sekä ehkäistä tartuntatauteja, kansantauteja ja muita sairauksia sekä onnettomuuksia siinä määrin kuin mahdollista.

Sosiaalivakuutuksen kannalta tärkeä on uudistetun sosiaalisen peruskirjan 12 artikla, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. 12 artiklassa säädetään sopijapuolten sitoutumisesta sosiaaliturvajärjestelmän luomiseen, sen ylläpitämiseen, kehittämiseen ja kansainvälistämiseen sopimusmaiden kesken. Artiklan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat ryhtymään toimenpiteisiin tekemällä kahdenvälisiä ja monenvälisiä sopimuksia, joilla varmistetaan muun muassa sosiaaliturvaoikeuksien myöntäminen niissä tapauksissa, kun henkilö käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sopimuspuolten alueiden välillä.

Peruskirjan 13 artiklassa säädetään oikeudesta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun. Artiklassa säädetään muun muassa varattomien oikeudesta terveydenhuoltoon. Sopimuspuolten on varmistettava, että henkilö jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja eikä pysty niitä myöskään omin avuin tai muista lähteistä hankkimaan, on saatava riittävää apua ja tarvitsemaansa hoitoa sairastapauksen sattuessa ilman, että hänen poliittisia tai sosiaalisia oikeuksiaan tästä syystä rajoitettaisiin. Uudistetun sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 3 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat määräämään, että jokaisella on mahdollisuus saada sopivien julkisten tai yksityisten palvelujen avulla tarvitsemaansa neuvontaa ja henkilökohtaista apua ehkäistäkseen, poistaakseen tai lievittääkseen omaansa tai perheensä hätää.

Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja on terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavien kannalta siinä mielessä tärkeä, että henkilöillä on oikeus valittaa myös siitä, että kyseisen sopimuksen ehdot eivät toteudu. Kyseiset säännökset ovat tärkeitä riittävän terveydenhuollon ja sosiaaliturvan takaamiseksi. Niiden varsinainen merkitys on kuitenkin taata yhtäläiset oikeudet sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon kaikille sopimusvaltioiden alueella asuville riippumatta kansalaisuudesta.

2.2.6 Euroopan Unionin perusoikeuskirja

Euroopan Unionin (jäljempänä EU) perusoikeuskirjan tarkoituksena on suojella ihmisten perusoikeuksia EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden toteuttaessa EU:n perussopimusten mukaisia toimia. Perusoikeuskirjan laatineeseen valmistelukuntaan kuului EU:n toimielinten edustajia sekä jäsenvaltioiden parlamenttien edustajia, lakimiehiä ja yliopistomaailman sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia. Perusoikeuskirjan tehtävänä on täydentää Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta. Eurooppa-neuvosto hyväksyi perusoikeuskirjan Nizzassa vuonna 2000. Peruskirjassa on koottu yhteen kaikki EU:n kansalaisten ja EU:n alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittisen, taloudelliset ja sosiaalisen oikeudet.¹²

EU:n perusoikeuskirjan 47. artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Kyseisen artiklan mukaan jokaisella on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa, mikäli heidän unionin oikeudessa taattuja oikeuksiaan ja vapauksiaan on loukattu. Artiklan mukaan oikeudenkäynnin on oltava julkinen ja oikeudenmukainen sekä tapahduttava kohtuullisessa ajassa riippumattomassa ja puolueettomassa, etukäteen laillisesti perustetussa tuomioistuimessa. Artikla takaa henkilön oikeuden saada neuvoja oikeudenkäyntiä varten ja mahdollisuuden antaa toisen henkilön puolustaa itseään. Varattomilla on oikeus maksuttomaan oikeusapuun tarvittaessa.

2.2.7 Suomen perustuslaki

Perustuslaki on se laki, jolle koko lainsäädäntö ja julkisen vallan käyttö perustuu. Suomessa perustuslaki määrittää kaikki kansanvallan merkittävimmät säännöt sekä arvot ja periaatteet. Yksilön ja julkisen vallan välinen suhde on määritelty perustuslaissa, joka sisältää säännökset siitä, miten julkista valtaa tulee käyttää sekä valtion järjestysmuodon ja ylimpien valtioelinten suhteet. Suomen nykyinen perustuslaki astui voimaan 1.3.2000. Perustuslaissa on määritelty, että rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi

¹² Euroopan parlamentti

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön. Perustuslaissa on otettu huomioon Suomen jäsenyys Euroopan Unionissa.¹³

Perustuslain (731/1999) 21 §:ssä on säädetty oikeusturvasta. Pykälässä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Henkilöllä on oikeus saada hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös käsiteltäväksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Samaan pykälään sisältyy oikeus käsittelyn julkisuudesta, henkilön oikeudesta tulla kuulluksi sekä saada perusteltu päätös. Lisäksi muutoksenhakuoikeus perustuu kyseiseen pykälään. Oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon takeista on myös säädetty perustuslain 21 §:ssä.

2.2.8 Hyvän hallinnon takeet

Koska yksilön oikeuksiin liittyviä kysymyksiä ratkaistaan usein myös hallinnossa, on hallituksen esityksessä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) todettu, että perustuslakiin on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin säännöksen lisäksi otettava hyvän hallinnon takeita koskeva perussäännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallituksen esityksen mukaan samassa tulee säätää myös henkilön oikeudesta saattaa itseään koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

Kuten edellä on todettu, perustuslain 21 §:ssä säädetään asianmukaisesta käsittelystä ja oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista. Hyvän hallinnon takeet voidaan katsoa viittaukseksi kyseiseen pykälään. Hyvään hallintoon katsotaan kuuluvan perustuslain 21 §:ssä mainitut osaoikeudet, kuten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, ilman aiheetonta viivytystä sekä toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hyvän hallinnon takeita ovat hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi sekä saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja oikeus hakea muutosta annettuun päätökseen.¹⁴

¹³ Oikeusministeriö

¹⁴ Mäenpää 2008, 2

Perustuslain luettelo ei ole tyhjentävä. Siksi siinä on säädetty muiden hyvänhallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Hyvään hallintoon kuuluu siis myös muita menettelyllisiä oikeuksia kuten asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen. Lisäksi hyvään hallintoon kuuluvat hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus. Hyvän hallinnon takeita on turvattu säätämällä asiasta tarkemmin hallintolaissa ja virkamieslaeissa.¹⁵

Koska valituskanavat, joihin tässä työssä tarkemmin keskitytään, ovat julkisoikeudellisia, ovat hyvän hallinnon takeet avainasemassa. Hyvän hallinnon takeiden mukaan hallintoasian käsittelyn on oltava muun muassa asianmukaista. Tämä antaa henkilölle siis oikeuden valittaa hallintoasiansa käsittelystä siinäkin tapauksessa, että mitään varsinaista menettelyllistä virhettä ei ole tapahtunut, mutta hän on asiaa hoitaessaan kohdannut asiatonta kohtelua viranomaisten taholta.

2.2.9 Yhteenveto oikeusturvan keskeisestä lainsäädännöstä

Oikeusturvan kannalta keskeisimmissä sopimuksissa ja lainsäädännössä ei ole huomattavaa sisällöllistä eroa, sillä niiden pyrkimys on sama: taata oikeudenmukainen oikeudenkäynti kaikille yhtäläisesti. Yksilön oikeusturvan kannalta on kuitenkin tärkeää, että kansainvälisten sopimusten säännökset ratifioidaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sillä silloin kyseisten oikeuksien toteutuminen on varmempaa.

Keskeistä oikeusturvassa on se, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksia arvioi toimivaltainen, puolueeton ja riippumaton tuomioistuin, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Oikeusturvaan liittyvässä lainsäädännössä on lisäksi keskeistä määritellä säännökset muutoksenhakuoikeudesta. Ilman oikeutta hakea muutosta ei tuomioistuinlaitoksella tai muulla laillisesti toimivaltaisella viranomaisella ole mitään merkitystä.

¹⁵ Mäenpää 2008, 2

2.3 Oikeusturvan saavutettavuus käytännössä

Oikeusturvan saavutettavuudesta on säädetty niin yleissopimuksissa kuin perustuslaisakin, kuten edellä on todettu. Oikeusturvan saavutettavuuden kannalta on tärkeää, että tarpeellinen tieto on saatavilla ja saavutettavissa. Kun on tietoinen oikeuksistaan ja siitä, miten niihin pääsee käsiksi ja mitä tehdä, jos ne jostain syystä eivät toteudu, on tärkeää tietää, mitä seuraavaksi tulee tehdä.

Seuraavassa on esitelty joitakin oikeusturvan saavutettavuuden kannalta oleellisia instituutioita. Valitusteitä ei ole tässä kappaleessa kuvaamaan erityisen tarkasti. Viranomaisilla saattaa olla käytössään yksilöllisiä valitusportaita organisaatiosta ja asiasta riippuen. Näitä poikkeuksia ei tässä opinnäytetyössä kuitenkaan ole otettu huomioon muuten kuin terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen osalta.

2.3.1 Tuomioistuinlaitos

Tuomioistuimet käyttävät tuomiovaltaa. Niiden tehtävänä on siis ratkaista, mikä on oikeus yksittäisessä asiassa. Tuomioistuinta sitoo ainoastaan voimassa oleva oikeus eli ne ovat riippumattomia eikä niiden ratkaisuihin voi puuttua mikään ulkopuolinen taho. Tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu perustuslaissa.¹⁶

Rikos-, riita- ja hakemusasioita käsitellään käräjäoikeuksissa, joiden ratkaisut voidaan joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta saattaa hovioikeuden tutkittavasti. Hovioikeuden ratkaisuun voi hakea muutosta korkeimmasta oikeudesta, mutta tämä on luvanvaraista eli kiinni siitä, antaako korkein oikeus valitusluvan. Hallinto-oikeuksissa käsitellään viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia, joista voidaan hallinto-oikeuden antaman ratkaisun jälkeen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Markkinaoikeus, työtuomioistuin, vakuutus oikeus ja valtakunnanoikeus ovat erityistuomioistuinta.¹⁷

¹⁶ Oikeuslaitos 2013

¹⁷ Oikeuslaitos 2013

2.3.2 Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa taatun muutoksenhakuoikeuden merkitys on, että hallintoviranomaisen päätöksestä pitää olla mahdollista valittaa tuomioistuimeen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen. Sama oikeus tulee ilmi KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleessa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa.¹⁸

Perustuslakivaliokunnan ottaman kannan mukaan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla päätöksellä viitataan sellaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jotka Suomen oikeudessa on katsottu kyseiset termit täyttävän. Valiokunnassa on tultu siihen lopputulokseen, että kaikki viranomaistoimet eivät kuitenkaan ole perustuslaissa määriteltäviä henkilön oikeutta koskevia päätöksiä. Tällöin on yleensä kyse yksilön kannalta myönteisestä viranomaistoimesta. Jotta kyseessä olisi perustuslain mukainen oikeus, on sen luotava suhde yksilön ja julkisen vallan välille. Perustuslain 21 §:n alaan kuulumattomiksi voidaan katsoa sellaiset oikeudet, jotka ovat suoraan riippuvaisia viranomaisen harkinnasta ja käytettävissä olevista määrärahoista.¹⁹

Muutoksenhakuoikeus on sellainen perusoikeus, josta poikkeaminen ei ole kovin yleistä. Näistäkin poikkeuksista on säädetty lailla ja silloinkin ne ovat vain vähäisiä. Vaikka viranomaiselle olisi jätetty jonkin asian suhteen harkintavaltaa, ei se välittömästi poista muutoksenhakuoikeutta. Mahdolliset muutoksenhakurajoitukset eivät saa olla kohtuuttomia vaan niiden pitää kohdistua vain rajattuihin asioihin. Niiden on lisäksi oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Muutoksenhakurajoitusta suunniteltaessa tarvitsee ottaa huomioon asioiden luonne ja päämäärä eivätkä ne saa siihen nähden olla suhteettoman laajoja.²⁰

Hallintoasioissa yleisistä valitusoikeutta koskevista perusteista on säädetty hallintolainkäyttölain 4-6 §:issä, joiden mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä on oikeus valittaa sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun

¹⁸ Aer 2003, 25

¹⁹ Aer 2003, 26

²⁰ Aer 2003, 26

päätös välittömästi vaikuttaa. Henkilöllä on yleensä valitusoikeus myös silloin, kun hän on aineellisesti asianosainen.²¹

2.3.3 Vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät

Konfliktilla viitataan yleensä tilanteeseen, jossa kahden yksilön välille on syntynyt erimielisyys. Konfliktien ratkaisemiseksi on syntynyt erilaisia vaihtoehtoja kuten tuomitseminen, sovintomenettely, neuvottelut ja välimiesmenettely. Tuomioistuinmenettelyn sijaan konfliktin osapuolilla on mahdollisuus valita viralliskoneiston ulkopuolinen forumi. Välimiesmenettelyssä ratkaisu on sitova ja sen tekee puolueeton päätöksentekijä. Sovintomenettelyssä eli toisin sanoen sovittelussa pyritään luomaan sopimus, jonka molemmat osapuolet voivat sopia. Neuvottelussa konfliktin osapuolet käsittelevät riitaansa.²²

Vaihtoehtoisella konfliktinratkaisulla tarkoitetaan yleensä varsinaiset tuomioistuinmenettelyn ulkopuolisia konfliktinratkaisumenetelmiä. Näitä ovat muun muassa erilaiset muutoksenhakulautakunnat. Tässä kappaleessa on kerrottu yleisellä tasolla siitä, millaisia tuomioistuinmenettelyn ulkopuolisia konfliktinratkaisumenetelmiä on olemassa. Opinnäytetyön aiheenmukaiset sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat keskittyvät erilaisiin muutoksenhakulautakuntiin, joita on esitelty tarkemmin kappaleessa 3.2.2.

Suomessa vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä on sekä viranomaiskoneiston sisällä että ulkopuolella. Käytössä ovat oikeudelliset neuvontapalvelut, erilaiset sovittelujärjestelmät, lautakunnat, valtuutetut ja asiamiehet, välimiesmenettely sekä erilaiset vaihtoehdot tuomioistuimissa. Tässä yhteydessä on jätetty pois erilaiset itseavun muodot kuten neuvottelut, sillä pääpainona on syventyä organisaatiollisiin vaihtoehtoihin.²³

Viralliskoneistoon on luotu erilaisia neuvontapalveluita, joista kansalaisten on mahdollista saada oikeudellista neuvontaa. Nykyään näissä neuvontapalveluissa käsitellään riitoja sovittelemalla ja neuvottelemalla, eivätkä ne siten enää etene muihin instituutioihin. Kyseisiä neuvontapalveluja tarjoavat esimerkiksi kunnalliset kuluttajaneuvojat,

²¹ Aer 2003, 28

²² Ervasti 2001, 16–22

²³ Ervasti 2001, 23–24

velkaneuvojat ja yleiset oikeusaputoimistot. Erilaisia sovittelujärjestelmiä ovat Suomessa virallisesti tai epävirallisesti organisoidut sovittelujärjestelmät, joissa pyritään sovintoon osapuolten välillä ja saadaan riita siten ratkaistua ilman tuomioistuinmenettelyä.²⁴

Suomen viralliskoneistossa on erilaisia lautakuntia, joista osa on tuomioistuintyyppisiä, osa tuomioistuin järjestelmää täydentäviä ja osan tarkoituksena on luoda tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisia menettelytapoja. Lautakuntien tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia, eivätkä ne ole sinällään täytäntöönpanokelpoisia tuomioita. Riidanratkaisukoneistoa täydentävät valtuutetut ja asiamiehet, joiden tehtävänä on seurata oman alansa säädösten toteutumista. He myös osallistuvat lainsäädännön epäkohtien seurantaan ja korjaamiseen. Usein jotkut heidän tehtävistään liittyvät riidanratkaisuun.²⁵

Välimiesmenettely on perinteisesti liike-elämässä riitojen ratkaisemiseksi käytetty menetelmä. Välimiesmenettelyssä osapuolet valitsevat välimiehet, jotka ratkaisevat asian. Tuomioistuimissa perinteisen riidanratkaisun vaihtoehtoina on käytetty erilaisia summaarisia menettelyjä. Nykyisin tällä tarkoitetaan asian ratkaisemista kirjallisessa valmistelussa. Lisäksi tuomioistuimissa käytetään sovintomenettelyä, jossa tuomioistuin pyrkii saamaan asianosaiset sopimaan asian. Muita mahdollisia konfliktinratkaisumenetelmiä ovat pesänjakajainstituutio sekä erilaiset vakuutusjärjestelmät.²⁶

2.3.4 Oikeusapu

Oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseksi yksilöt tarvitsevat yhä enemmän oikeudellista neuvontaa, sillä yhteiskunta monimutkaistuu jatkuvasti. Varsinkin oikeudenkäynneissä lainoppineen avustajan käyttäminen on tarpeen. Oikeudellista apua tarvitaan usein myös sovintoneuvotteluissa ja erilaisten asiakirjojen laadinnassa. Oikeusavulla tarkoitetaan sitä apua, jonka yksilö voi saada oikeudellisen asian hoitamista varten.²⁷

Asianajopalvelut ovat maksullisia ja palveluina arvonlisäveronalaisia, joten niiden hinta muodostuu huomattavan korkeaksi. Näin ollen varattomilla ja vähävaraisilla henkilöillä

²⁴ Ervasti 2001, 23–24

²⁵ Ervasti 2001, 24

²⁶ Ervasti 2001, 24–25

²⁷ Oikeuslaitos 2012a

harvoin on varaa lähteä taistelemaan oikeussuojastaan. Jotta oikeussuojan saaminen ei olisi riippuvainen henkilön varoista, on kehitetty tukimuotoja, joiden avulla myös huommin toimeentulevilla on mahdollisuus saada asiantuntevaa lakimiesapua. Valtion varoin kustannettavasta oikeusavusta säädetään oikeusapulaissa (257/2002).²⁸

Oikeusavustajan kanssa on mahdollista hoitaa kaikki oikeudelliset asiat ja kyseinen apu on joko kokonaan tai osittain valtion kustantamaa. Oikeusavun hinta riippuu oikeusapua hakevan henkilön tuloista paitsi silloin, kun kyseessä on vakavan väkivaltarikoksen tai seksuaalirikoksen uhri, jolla on oikeus saada maksutonta oikeusapua tuloistaan riippumatta. Jos hakijalla on asian kulut kattava oikeusturvavakuutus, oikeusapua ei yleensä myönnetä.²⁹

Oikeusapua on mahdollista saada niin oikeudenkäyntiin liittyvissä asioissa kuin muissakin oikeudellisissa ongelmissa. Oikeusavun sisältöön vaikuttavat asian laatu ja sen merkitys yksilön kannalta. Oikeusapuun oikeutettuja ovat Suomessa asuvat henkilöt. Yhtiöt ja yhteisöt eivät ole oikeutettuja oikeusapuun lukuun ottamatta elinkeinonharjoittajaa, jolla saattaa erityisestä syystä olla oikeus oikeusapuun elinkeinotoimintaan liittyvässä tuomioistuinasiaassa.³⁰

Henkilö saa oikeusapua oikeudenkäyntiasioihin tarvitessaan avukseen asiantuntevan avustajan. Tällaisia asioita eivät yleensä ole yksinkertaisen hakemusasiat, sakkorangais- tuksen alaiset rikosasiat, verotusta tai julkista maksua koskevat asiat tai asiat, joissa vaatimuksen perusteena on kunnan jäsenyys. Oikeusapuna voi saada myös muita asianajopalveluita kuten oikeudellista neuvontaa, apua perunkirjoituksessa tai asiakirjojen laadinnassa ja valitusten tekemisessä.³¹

Oikeusavun saamiseksi henkilön on tehtävä hakemus, joka suunnataan oman alueen oikeusaputoimistolle. Hakemuksessa esitetään selvitys oikeusasiasta sekä hakijan taloudellisista oloista. Oikeusaputoimistolla on hakijan varallisuuden selvittämiseksi laajem-

²⁸ Havansi 2007, 76

²⁹ Oikeuslaitos 2012a

³⁰ Oikeuslaitos 2012b

³¹ Oikeuslaitos 2012b

pi tiedonsaantioikeus kuin muilla viranomaisilla. Hakijan varallisuudesta riippuen oikeusapu annetaan joko täysin maksuttomana tai sopivaa omavastuuosuutta vastaan.³²

Apu ei välttämättä myönnetä, mikäli hakijan tulot ovat riittävän suuret tai hänellä on asian kattava oikeusturvavakuutus. Apu voidaan myös evätä siinä tapauksessa, että oikeusasialla katsotaan olevan hakijalle vähäinen merkitys tai sen voitaisiin katsoa olevan oikeuden väärinkäyttöä. Oikeusapupäätökseen tyytymättömällä on 30 päivän kuluessa mahdollisuus saattaa päätös tutkittavaksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa.³³

2.3.5 Oikeus maksuttomaan oikeusapuun

Oikeusavun hinta määräytyy hakijan tulojen, menojen ja elatusvelvollisuuden perusteella eli käytännössä henkilön käyttövarat määräävät, saako hän oikeusapua ilmaiseksi vai omavastuuta vastaan. Käyttövarojen laskemisessa tuloina otetaan huomioon palkka- ja eläketulot, päivärahat sekä muun muassa lapsilisät, elatusavut ja pääomatulot. Tuloista vähennetään veron ennakonpidätys, kohtuulliset asumismenot, päivähoitomaksut, elatusapumaksut, ulosottosuorituksen ja velkajärjestelyn maksuohjelman mukaiset suoritukset. Lisäksi tuloista vähennetään jokaista hakijan taloudessa asuvaa alaikäistä lasta kohti 300 euroa.³⁴

Käyttövaralaskelmassa otetaan huomioon myös hakijan avio- tai avopuolison tai rekisteröidyssä parisuhteessa hakijan kanssa asuvan tulot. Oikeusapu määräytyy vain hakijan tulojen perusteella siinä tapauksessa, että hän on epäiltynä tai vastaajana rikosasiassa taikka puoliset ovat asiassa toistensa vastapuolina tai asuvat pysyvästi erillään välien rikkoutumisen vuoksi. Ilmaisen oikeusavun saamiseksi henkilön käyttövarat eivät saa ylittää 600 euroa tai puolison kanssa yhteensä 1100 euroa. Oikeusapua ei myönnetä, mikäli käyttövarat ylittävät 1300 euroa tai puolison kanssa 2400 euroa.³⁵

Tuloista riippuvan oikeusavun lisäksi valtio maksaa kokonaan tulkkauspalvelut ja käännöskulut, todistelupalkkiot tuomioistuimessa sekä tarpeelliset todistelukustannukset

³² Havansi 200, 77

³³ Havansi 200, 77

³⁴ Oikeuslaitos 2012c

³⁵ Oikeuslaitos 2012c

kuten lääkärinlausunnot. Jos henkilö saa oikeusapua, saa hän maksutta myös asian hoitamiseksi tarpeelliset tuomioistuimen ja muiden viranomaisten asiakirjat, viranomaisten asiakirjojen jäljennökset, virallisen lehden kuulutukset sekä ensimmäisen ulosottoyrittäksen.³⁶

2.3.6 Ylin laillisuusvalvonta

Perustuslain 108 §:ssä on säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä, joihin kuuluu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuuden valvominen. Oikeuskanslerin tehtävänä on lisäksi valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Laillisuusvalvontaa hoitaessaan oikeuskanslerin on valvottava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä on säädetty perustuslain 109 §:ssä, jonka mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa tuomioistuinten sekä muiden viranomaisten ja virkamiehien, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muiden julkista tehtävää hoitavien toimien lainmukaisuutta ja velvollisuuksien täyttöä. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeusasiamies valvoo, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat viranomaistoiminnassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävät ovat monelta osin samanlaisia ja heidän valvontavelvollisuutensa päällekkäinen. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään lailla (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta). Asianajajien toiminnan valvonta kuuluu ainoastaan oikeuskanslerille. Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa suljettuja laitoksia kuten vankiloita. Lisäksi oikeusasiamiehelle kuuluu puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja rauhanturvaamishenkilöstön valvonta. Oikeuskanslerilla on velvollisuus valvoa hallituksen toimien laillisuutta kun taas vapaudenriistojen kuten kiinniottojen, pidättämisien ja vangitsemisten valvontavelvollisuus kuuluu oikeusasiamiehelle.³⁷

³⁶ Oikeuslaitos 2012d

³⁷ Oikeusasiamies 2011b

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) on todettu, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvontatehtävistä on perustuslaissa säädetty samansisältöisesti ja kielellisesti yhdenmukaisesti. Käytännössä kahden ylimmän laillisuusvalvontaviranomaisen järjestelmä on osoittautunut toimivaksi eivätkä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin rinnakkaiset toimivallat ole aiheuttaneet ongelmia. Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että oikeuskanslerin asema valtioneuvoston yhteydessä on johtanut siihen, että oikeuskanslerin toiminnassa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (1224/1990) oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudestaan valvoa lain noudattamista joissakin sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat oikeusasiamiehen toimivaltaan. Tämä on vaikuttanut siihen, että oikeusasiamiehen toiminnassa on korostunut puolustusvoimien ja muuhun niihin läheisesti liittyvän toiminnan sekä vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten valvonta sekä vapaudenriistoihin liittyvät asiat. Toimintojen rinnasteisuudesta johtuen on vakiintuneesti katsottu, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole tutkia toistensa menettelyä.

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät samanaikaisesti tutki samaa asiaa tai asiaa, jonka toinen on jo ratkaissut. Mikäli henkilö lähettää saman kantelun sekä oikeusasiamiehelle että oikeuskanslerille, asian ratkaisee yleensä se, kummalle kantelu on saapunut ensin. Asian käsittelyn nopeuttamiseksi tai muusta perustellusta syystä oikeuskansleri ja oikeusasiamies siirtävät kanteluita toinen toisilleen. Asian siirrosta ilmoitetaan aina kantelijalle.³⁸

Sinänsä on sama, kummalle kantelunsa osoittaa, sillä kantelun mennessä sille laillisuusvalvojalle, jonka tehtäviin kyseisen viranomaisen valvominen ei kuulu, siirretään se vastaanottavan viraston puolesta toiselle laillisuusvalvojalle. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat toiminnassaan itsenäisiä ja riippumattomia. He ovat rinnasteisia laillisuusvalvojia eivätkä siten valvo toistensa menettelyä. Näin ollen oikeuskanslerin ratkaisemaa asiaa ei voi saattaa enää oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.³⁹

³⁸ Oikeusasiamies 2011b

³⁹ Oikeusasiamies 2011b

Laillisuusvalvontaa oikeusasiamies suorittaa lähinnä hänelle osoitettuja kanteluita tutkimalla. Laillisuusvalvonta-asia saattaa tulla oikeusasiamiehen tietoon myös muuta kautta. Tällöin oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies ottaa asian tutkittavakseen omana aloitteena. Tämän lisäksi oikeusasiamies valvoo viranomaisten toiminnan laillisuutta tekemällä tarkastuksia eri virastoihin ja laitoksiin. Oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvat erityisesti vankilat ja muut suljetut laitokset kuten psykiatriset sairaalat.⁴⁰ Oikeuskansleri toimii käytännössä samoin menetelmin, mutta oikeuskanslerin virastossa käsitellään huomattavasti vähemmän asioita vuodessa kuin oikeusasiamiehen kansliassa.

2.4 Oikeusturvan saavutettavuuden haasteita

Edellä on esitetty, mihin oikeusturvan saavutettavuus perustuu ja miten se Suomessa käytännössä saavutetaan. Oikeusturvan saavutettavuus ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton laajasta ja melko tarkasta lainsäädännöstä huolimatta. Seuraavaksi esitellään joitakin oikeusturvan saavutettavuuden kannalta haastavia kohtia.

2.4.1 Pääsy oikeudelliseen informaatioon

Oikeusturvan saavutettavuuden kannalta yksi keskeinen kysymys on pääsy oikeudelliseen informaatioon. Henkilön oikeusturvaan vaikuttaa keskeisesti se, miten hänellä on mahdollisuuksia saada ja löytää tietoa niin oikeuksistaan kuin käytettävissään olevista oikeusturvakeinoista. Tätä näkökulmaa on tuotu esille varsinkin uudemmassa oikeuskeskustelussa.⁴¹

Oikeudellinen tiedonhaku tehdään yleensä viranomaisten tuottamasta aineistosta. Siksi oikeudellisen informaation saatavuuteen liittyy keskeisesti perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty julkisuusperiaate. Samasta periaatteesta säädetään myös julkisuuslainsäädännössä. Perustuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin lailla ole säädetty välttämättömistä syistä. Julkisuusperiaatteen kannalta tulee tutkia niin

⁴⁰ Oikeusasiamies 2011a

⁴¹ Aaltonen, Heino ja Villa 2013, 18

asiakirjajulkisuutta kuin käsittelyjulkisuuttakin. Oikeusvaltion ja demokratian takamiseksi on tärkeää, että kansalaisilla on oikeus saada tietoa ja näiden tietojen perusteella muodostaa mielipide yhteiskunnallisista asioista.⁴²

Julkisuuslainsäädännön keskeisin laki on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (621/1999). Tämän lisäksi julkisuuslainsäädäntöä ovat julkisuuslajin nojalla annettu asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999). Viranomaisten tietojenantovelvoitteista ja oma-aloitteista tiedottamisesta säädetään julkisuuslain ohella hallintolaissa (434/2003). Julkisuuslain lisäksi viranomaisasiakirjojen julkisuudesta ja käsittelyjulkisuuteen liittyvistä kysymyksistä on säädetty useissa muissakin laeissa.⁴³

Oikeuslähteillä on suuri rooli oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja oikeuden tulkinnassa. Tästä syystä oikeuslähteet muodostavat viitekehyksen oikeudelliselle tiedonhauille. Oikeuslähteiden sisällöstä on mahdollista saada tietoa eri informaatiolähteistä. Oikeudellinen tieto on informaatiolähteistä saatavilla yleensä joko paperisessa tai sähköisessä muodossa tai molemmissa. Sähköisessä muodossa olevat oikeudelliset informaatiolähteet ovat tyypillisesti tietokantoja tai portaaleita, jotka muodostuvat useista samaan aihealueeseen liittyvistä tietokannoista.⁴⁴

Oikeudellista tietoa on mahdollista hakea kansalaisille suunnatusta suomi.fi-portaalista. Portaaliin on linkitetty kansalaisille suunnattuja julkisia palveluita, joiden tuottajat ovat valtion virastoja, laitoksia, kuntia, valtionyhtiöitä tai valtion liikelaitoksia. Palvelu saat-taa viranomaistiedon oikeaan kontekstiin ja pyrkii tarjoamaan sitä kaikille tarvitseville. Kansalaisten näkökulmasta tärkeät arkielämän asiat on ryhmitelty eri aihealueisiin ja tietopaketteihin.⁴⁵

Oikeudellinen informaatio on nykyään helposti kaikkien saavutettavissa Internetin välityksellä. Toisaalta tämä vaatii pääsyn Internetiin ja taidot käyttää sitä. Oikeudellisen informaation tulisi olla kaikkien saatavilla yhdenvertaisesti ja maksuttomasti. Oikeuk-

⁴² Tenhunen, 2011

⁴³ Tenhunen, 2011

⁴⁴ Tenhunen, 2011

⁴⁵ Tenhunen, 2011

siin pääsyn kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kaikilla on realistinen mahdollisuus saavuttaa tarvittava informaatio.

Informaation pitäisi olla kaikkien saatavilla siten, että esimerkiksi henkilön asuinpaikalla ei ole merkitystä asioinnin kannalta. Käytännössä tämä on kuitenkin melko mahdollista, sillä pääkaupunkiseudulla asuvilla on suuremmat mahdollisuudet vierailla Helsingissä sijaitsevilla virastoilla kuin Pohjois-Suomessa asuvilla. Tämän takia pitäisikin harkita sitä, onko henkilökohtaisen asioinnin mahdollisuus vain tietyllä paikkakunnalla sijaitsevassa virastossa yhdenvertaisuuden kannalta asiallista.

Vaikka tieto olisi todennäköisesti kaikkien saatavilla, täytyy ottaa huomioon myös sen muoto. Oikeudelliset tekstit ovat usein hyvin monimutkaisia ja vaikeaselkoisia. Tästä syystä normaalin kansalaisen saattaa olla vaikea ymmärtää niiden sisältö. Yksilön oikeusturvan kannalta olennaista olisikin, että tieto olisi saavutettavissa mutta myös selkeässä muodossa, että sitä on mahdollista hyödyntää. Oikeudellisen informaation sisältöön olisikin tärkeä kiinnittää huomiota.

Kansalaisneuvonta

Julkisten palvelujen käyttäjien on mahdollista saada neuvontaa kansalaisneuvonnasta, jonka tarkoituksena on tukea viranomaisten omia neuvontapalveluita. Palvelu pyrkii lisäämään tietoisuutta julkisen hallinnon palveluista sekä helpottamaan niissä asiointia. Kansalaisneuvonnan avulla henkilön on helpompi löytää oikea viranomainen tai viranomaisen sähköinen palvelu hoitaakseen asiansa. Kansalaisneuvonnasta on mahdollista saada apua sähköiseen asiointiin ja vastauksia yleisluontoisiin kysymyksiin julkisista palveluista. Kansalaisneuvonta ei välitä puheluita eikä sen kautta ole mahdollista saada vireille asioita, vaan tarkoituksena on ohjata henkilö oikean viranomaistahon luokse.⁴⁶

Kansalaisneuvonta toimii valtiokonttorissa. Se on osa valtiovarainministeriön koordinoimaa Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa, jonka tarkoituksena on kehittää julkisen hallinnon asiakaspalvelua ja asiointia. Palvelua kansalaisneuvonnasta saa puhelimella, sähköpostilla tai sähköisen yhteydenottolomakkeen kautta. Kan-

⁴⁶ Kansalaisneuvonta

salaisneuvontaan on suomalaisista matkapuhelinliittymistä mahdollista lähettää myös tekstiviestejä.⁴⁷

2.4.2 Resurssit oikeusturvan haasteena

Jatkuvat säästöpainheet luovat haasteita myös oikeuslaitokselle. Säästötavoitteiden lisäksi pitäisi pyrkiä entistä parempaan asiakaspalveluun ja lyhempiin käsittelyaikoihin. Tämä luo paineita varsinkin yksittäisten virkamiesten tasolla, joiden pitäisi pyrkiä tekemään entistä enemmän, entistä paremmin ja nopeammin, mutta entistä vähemmillä resursseilla.

Oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen yhteydessä keskustellaan samaan aikaan sekä ihmisoikeuksien turvaamisesta että toiminnan tehostamisesta. Näiden tavoitteiden voidaan helposti katsoa olevan ristiriidassa keskenään. Tuomioistuimissa on arkipäivää pahenevat jutturuuhkat, viivästyvät oikeudenkäynnit, kasvavat oikeudenkäyntikulut sekä lähes pula pätevistä tuomareista ja muusta henkilökunnasta. Samaan aikaan puhutaan jatkuvasti oikeudenmukaisen menettelyn ja ihmisoikeuksien puolesta ilman, että resurssit otetaan huomioon.⁴⁸

Suomessa tehty prosessioikeuden uudistukset ovat monella tavalla yhteneväisiä Euroopan neuvoston kehityslinjojen kanssa. Uudistukset ovat pyrkineet oikeudenmukaisen ja hyvän oikeudenkäynnin periaatteiden voimaan saattamiseen. Uudistuksissa on ollut sekä hyviä että huonoja puolia. Vanhanaikaisista menettelytavoista on päästy, mutta kulut ovat osittain kasvaneet.⁴⁹

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeudenkäytön tehokkuusvaatimus on kuitenkin mahdollista ratkaista, sillä oikeudenkäyntimenettelyn radikaalikin uudistus on mahdollista. Samassa yhteydessä voidaan omaksua myös uudenlaisia oikeusturvaperiaatteita. Toisaalta uudistuksien hinta saattaa nousta melko kalliiksi. Yhtenä näkökohtana voi-

⁴⁷ Kansalaisneuvonta

⁴⁸ Niemi 2009, 65

⁴⁹ Niemi 2009, 80–81

daan nostaa ihmisoikeusasiaksi noussut suullinen käsittely, joka tehokkuusnäkökulmasta näyttäytyy aivan toisessa valossa.⁵⁰

2.4.3 Mitä oikeuksiin pääsy maksaa?

Oikeusturvan saavutettavuus ei ole ilmaista. Oikeuksiin pääsy maksaa henkilölle vähintään valittamisen vaivan, sillä toisin kuin amerikkalaisista elokuvista voisi päätellä, Suomessa melko harvinainen tilanne on, että joku tulisi tarjoamaan oikeudellista apuaan ja varsinaisesti kehottaisi lähtemään oikeustaistoon. Valittaminen ja prosessin läpivieminen ei välttämättä ole kovin lyhyt tai vähän aikaa vievä vaiva ja monet oikeudet saatavat jäädä toteumatta juurikin valittajan henkisten tai taloudellisten voimavarojen puutteen tai välinpitämättömyyden vuoksi.

Toisinaan suurena osatekijänä saattaa olla raha. Siinä missä julkisesta palvelusta valittaminen saattaa olla maksutonta (kuten kantelun tekeminen eduskunnan oikeusasiamiehelle) tai maksaa joitakin kymppsiä tai muutamia satasia (kuten kantelu hallinto-oikeuteen) saattaa oikeuksien hakeminen yksityisoikeudellisessa menettelyssä tulla henkilölle hyvinkin kalliiksi.

Oikeudenkäyntikulujen runsasta kasvua on pidetty yhtenä suurimmista ongelmista riita-prosessissa. Vuonna 1995 vastapuolen maksettavaksi tuomittujen kulujen keskiarvo nykyrahaan verrattuna oli 3.000 euroa ja mediaani 2.300 euroa. Vuonna 2004 sama keskiarvo oli jo 6.500 euroa ja mediaani yli 3.500 euroa. Koska oikeudenkäyntikulut eivät vielä kata asianajokuluja, ovat prosessin kokonaiskustannukset korvausvelvolliselle 7–13.000 euroa pelkästään alioikeuskäsittelyn osalta.⁵¹

Oikeudenkäyntikuluissa on otettava huomioon, että riitaprosessin hävinneelle osapuolelle tulee omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi korvattavaksi toisen osapuolen tarpeelliset ja kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Tämä saattaa nostaa prosessikynnystä. Tämä nousu kohdistuu varsinkin tapauksiin, joissa saatavaa karhua yhteisö yksityishenkilöltä. Yksityishenkilön on helpompaa maksaa saatava ja perintäkulut kuin riitaut-

⁵⁰ Niemi 2009, 80–81

⁵¹ Viitanen 2006, 614—615

taa se, sillä seurauksena saattaa olla jopa yli 10.000 euron maksettavat oikeudenkäyntikulut, mikäli häviää riidan.⁵² Oikeudenkäyntikulujen helpottamiseksi on kuitenkin säädetty maksuttomasta oikeusavusta, jota on esitelty tarkemmin kappaleessa 2.3.4 ja 2.3.5

2.4.4 Päätöksen viivästyminen

Yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksistä on viivytyksen välttäminen. Asian ratkaisun viivästyessä asianomaisella ei ole edes oikeutta valittaa viranomaisen päätöksestä, sillä mitään päätöstä, josta voisi valittaa, ei ole. Asian tarpeettoman pitkästä kestosta on mahdollista kannella ylemmälle viranomaiselle tai lainvalvojalle eli oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle. Jotta asia saataisiin nopeammin käsitellyksi, on kuitenkin syytä kääntyä asiaa hoitavan viranomaisen puoleen ja pyytää asian kiirehtimistä, sillä se käytännössä nopein keino jouduttaa asian käsittelyä.⁵³

Tuomioistuimen päätöksen viivästyminen taustalta löytyy usein esitutinnan ja syyteharkinnan pitkä kesto. Euroopan ihmisttuomioistuin (EIT) valvoo ihmisoikeuksien toteutumista ja muun muassa oikeudenkäynnin kohtuuton kesto on usein syy EIT:lle valittamiseen. EIT arvioi käsittelyn kokonaiskeston, joka alkaa siitä, kun toimivaltainen viranomainen ilmoittaa henkilölle hänen tehneen väitetyn rikoksen tai jokin muu tällainen epäilyn sisältävä toimi olennaisesti vaikuttaa hänen asemaansa. EIT on antanut Suomelle useita langettavia tuomioita prosessin joutuisuuteen liittyen.⁵⁴

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla synnyttää jäsenvaltioille velvollisuuden hyvittää asian selvittämisen liiallinen kesto asiaosaisille. Sopimusmääräyksessä on määriteltä ”tehokas oikeussuojakeino” päätöksen viivästyminen estämiseksi. Nämä keinot voivat olla joko luonteeltaan joko ennaltaehkäiseviä tai jälkikäteen annettavia hyvityksiä. Viivästyksen ennaltaehkäisemiseksi Suomessa on oikeudenkäymiskaareen lisätty 19 luku, joka antaa asianosaiselle oikeuden vaatia asian määräämistä kiireelliseksi käräjäoikeudessa. Laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä on säädetty taas jälkikäteiseksi hyvityskeinoksi.⁵⁵

⁵² Viitanen 2006, 614–615

⁵³ Hallberg 2011, 790–791

⁵⁴ Hallberg 2011, 792

⁵⁵ Aaltonen, Heino ja Villa 2013, 18

2.4.5 Oikeuksien väärinkäyttö

Jokaisella henkilöllä on demokraattisessa valtiossa sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Oikeudet ja velvollisuudet ovat toisensa vastaparit, eikä toista voi kovin tehokkaasti olla olemassa ilman toista. Esimerkiksi oppivelvollisuuteen kuuluu oikeus ilmaiseen koulutukseen ja oikeus sosiaaliturvaan synnyttää velvollisuuden maksaa veroja. Siinä missä ihmiset voivat pyrkiä laistamaan velvollisuuksiaan voivat he myös käyttää väärin oikeuksiaan.

Oikeuksien väärinkäyttö voi helpoiten näkyä ilmaisen koulutuksen aliarvostamisena, mutta se voi pahimmillaan johtaa myös tilanteeseen, joka kuormittaa viranomaisia kohtuuttomasti. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun henkilö käyttää hyväkseen mahdollisuutta pyytää nähtävilleen tuhansittain viranomaisen julkisia päätöksiä. Osa julkisista päätöksistä on kaikkien saatavilla verkossa, mutta kaikkia julkisia päätöksiä ei julkaista, mikäli niillä ei katsota olevan arvoa suuren yleisön kannalta. Julkisuuslain mukaan tällaisetkin päätökset on kuitenkin mahdollista saada nähtävilleen, mutta niiden toimittaminen niitä pyytäneelle henkilölle vaatii viranomaiselta kuitenkin henkilöresursseja, sillä päätöksen antaminen saattaa vaatia sen anonyymisointia.

Vakiintuneeksi ja yleiseksi oikeudelliseksi periaatteeksi voidaan katsoa oikeuden väärinkäytön kielto. Periaate on kiistaton varsinkin siviilioikeudessa, mutta sillä on merkitystä myös muilla oikeudenaloilla.⁵⁶ Oikeuksien väärinkäytön kiellosta säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklassa ja sen tarkoituksena on turvata demokraattista yhteiskuntaa, kaikille kuuluvia ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta. 17 artiklan pyrkimyksenä on turvata se, ettei ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia voida käyttää sopimuksen perimmäisiä arvoja vastaan.⁵⁷ Suomessa ei ole perustuslaissa säädetty nimenomaisesti oikeuksien väärinkäytöstä, eikä ole ainakaan tiedossa, että perustuslakivaliokuntakaan olisi ottanut asiaan kantaa⁵⁸.

Oikeuksien väärinkäyttöä koskeva artikla estää esimerkiksi ilmaisuvapauden käyttämistä ihmisoikeussopimusten vastaisten aatesuuntien edistämiseen. Kansalaisten välisiin suhteisiin kyseistä artiklaa ei ihmisoikeustuomioistuimessa ole kuitenkaan sovellettu.

⁵⁶ Linna 2004, 622

⁵⁷ Hirvelä, Heikkilä 2013, 579

⁵⁸ Linna 2004, 624

Artiklan soveltamistapaukset ovat liittyneet yleensä tilanteeseen, jossa toiminta on ollut demokratian vastaista tai siihen verrattavaa.⁵⁹

Oikeuksien väärinkäytöstä säädetään myös alakohtaisia sovelluksia ja silloin täytyy pohtia, miten kyseinen sääntely suhteutuu perusoikeusjärjestelmään. Pohdittavaksi tulee muun muassa se, miten laaja ja ehdoton perusoikeussuoja on oikeuden väärinkäyttötilanteessa vai onko tilanne katsottava perusoikeussuojan ulkopuolelleen sulkevana. Lisäksi perusoikeuksiin vedotaan usein siinä tilanteessa, että oikeuden väärinkäytön sovelluksia tulisi todellisuudessa käyttää.⁶⁰

2.5 Yhteenveto oikeusturvan saavutettavuudesta

Access to justice – liikehdintä on 1960-luvulla Yhdysvalloista liikkeelle lähtenyt ajattelu, jonka mukaan oikeusturvan saavutettavuus tulee taata konkreettisilla teoilla eikä pelkästään teoreettisella ajatuspohjalla. Oikeusturvan saavutettavuus on Euroopassa kytkeytynyt lähinnä hyvinvointivaltio-ajatteluun ja on siten hyvinkin tiivis osa eurooppalaista oikeusajattelua.

Oikeusturvan saavutettavuus on tärkeä ihmisoikeus, josta on säädetty lainsäädännössä niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla hyvin tarkasti. Kansainväliset säädökset on ratifioitu osaksi suomalaista lainsäädäntöä ja siten Suomen perustuslaissa oikeusturvan takaama pykälä on hyvin saman sisältöinen kuin kansainvälisten sopimusten vastaavat artiklat. Kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö takaavat kaikille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kohtuullisessa ajassa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen lailla perustettu. Oikeussuojakeinon käytettävyyden takaamiseksi säännöksissä on säädelty lisäksi siitä, että viranomaisen päätöksestä tulee olla mahdollista valittaa.

Jotta yksilön konkreettiset mahdollisuudet saavuttaa oikeusturvansa toteutuisi, on hänellä oltava mahdollisuus päästä käsiksi oikeudelliseen informaatioon. Viranomaisilla on neuvontavelvollisuus ja viranomaistoiminta on pääsääntöisesti julkista. Näin ollen vi-

⁵⁹ Linna 2004, 623

⁶⁰ Linna 2004, 624

ranomaisinformaatioon pääsy on teoreettisesti yksinkertaista. Sitä se ei kuitenkaan käytännössä aina ole. Oikeudellisen informaation saavuttamiseksi Suomessa on perustettu kansalaisneuvonta, josta on mahdollista saada tietoa viranomaisista ja siitä, miten niissä tulee asioida.

Oikeusturvan saavuttamiseksi käytännössä on avainasemassa tuomioistuinlaitos, jonne voi yleensä valittaa saamistaan päätöksistä tai siitä, että joku yksityisoikeudellisesti on rikkonut henkilöä vastaan. Tuomioistuinlaitos voidaan jakaa hallintotuomioistuimiin ja muihin tuomioistuimiin, joista edellisessä käsitellään julkisoikeudellisia asioita. Tuomioistuinten lisäksi viranomaisten menettelyä valvoo ylin laillisuusvalvonta, johon kuuluu valtioneuvoston oikeuskansleri sekä eduskunnan oikeusasiamies. Laillisuusvalvonnan tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi laillisuusvalvojien tulee valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuksiin pääsy ei kuitenkaan ole ilmaista ja oikeuksiin pääsy Suomessa saattaa yksityisoikeudellisessa menettelyssä tulla maksamaan useita tuhansia euroja. Oikeusturva ei kuitenkaan saa olla vain rikkaiden saavutettavissa, joten Suomessa on voimassa oikeusapulaki, jonka mukaan varattomilla on oikeus valtion kustantamaan maksuttomaan oikeusapuun, joka on riippuvainen oikeusavun hakijan käytettävissä olevasta varallisuudesta.

Oikeusturvan saavutettavuuden ongelmia ovat muun muassa oikeuslaitoksen tiukkenevat resurssit. Perus- ja ihmisoikeuksia tulisi pyrkiä toteuttamaan aina entistä paremmin mutta resurssit pienenevät jatkuvasti. Resurssien väheneminen saattaa johtaa päätösten viivästymiseen, josta Euroopan ihmistuomioistuin on antanut Suomelle monia langettavia päätöksiä. Viivytyksettömän käsittelyn takaamiseksi Suomessa on säädetty laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä.

3 TERVEYDENHUOLLON JA SOSIAALIVAKUUTUSASIOIDEN VALITUSKANAVAT

Yllä on esitetty oikeusturvan saavutettavuuden elementtejä ja sitä, miten oikeusturvan saavutettavuudesta on säädetty eräissä keskeisissä kansainvälisissä sopimuksissa sekä kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi edellisessä jaksossa on otettu huomioon, miten oikeusturvan saavuttaminen Suomessa käytännössä tapahtuu ja esitelty yleisluonteisesti sitä, millaisia valitusmahdollisuuksia henkilöillä Suomessa on.

Tämä kappale keskittyy lähemmin siihen, miten ja mihin terveydenhuollosta ja sosiaali- vakuutusasioista on mahdollista valittaa ja siihen, miten terveydenhuoltoa sekä sosiaali- vakuutusasioita lainsäädännön mukaan tulee valvoa. Opinnäytetyön laajuus ja aihe huomioiden työssä on jätetty ulkopuolelle terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen järjestämiseen ja hallintoon liittyvät seikat ja keskitytään vain kyseisten asioiden valituskanaviin.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintaa on esitelty edellisessä kappaleessa. Lisäksi oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä liittyen terveydenhuollon ja sosiaalivakuutus- asioiden kanteluihin esitellään tarkemmin haastattelujen yhteydessä seuraavassa osiossa. Tästä syystä ylin laillisuusvalvonta on rajattu tämän jakson ulkopuolelle.

3.1 Terveydenhuollon valituskanavat

Jos potilaalla on valittamista saamastaan palvelusta, hoidosta tai kohtelusta, hänellä on mahdollisuus tehdä muistutus toimintayksikön vastuuhenkilölle tai kannella valvovalle viranomaiselle. Jos kyseessä on potilasvahinko, siitä on mahdollista hakea korvausta.⁶¹ Perustuslain 22 §:ssä on säädetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi perustuslain 19 §:ssä on säädetty välttämättömästä huolenpidosta.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) välttämättömän huolenpidon on todettu tarkoittavan kiireellistä sairaanhoitoa. Sa-

⁶¹ Sosiaali- ja terveysministeriö

massa pykälässä on säädetty myös riittävästä terveystalvasta ja terveydentilan edistämistä. Pykälän mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kun lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvut. Oikeus valittaa terveydenhuollosta perustuu näihin perustustlain pykäliin.

Terveydenhuollon asiakkaalla on mahdollisuus tehdä muistutus siinä tapauksessa, että hän ei ole hoitoonsa tai kohteluunsa tyytyväinen. Muistutus tehdään terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Jokaisessa terveydenhuollon toimintayksikössä on potilasasiamies, jonka tehtävänä on antaa tietoa potilaan oikeuksista ja tarvittaessa avustaa esimerkiksi muistutuksen tekemisessä. Potilasasiamies voi olla myös kahden tai useamman terveydenhuollon toimintayksikön yhteinen.⁶²

Potilaalla on oikeus tehdä kantelu kokemistaan terveydenhuollon epäkohdista aluehallintovirastoon. Kantelun voi tehdä kuka tahansa, joten kantelijan ei tarvitse olla asiassa asianosainen voidakseen kannella. Esimerkiksi vakavien hoitovirheiden tai periaatteellisesti tärkeiden asioiden osalta aluehallintovirasto voi siirtää asian käsiteltäväksi Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirastoon (jäljempänä Valvira). Viranomaisen tai virkamiehen virheestä on mahdollista kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille siinä tapauksessa, että epäilee, ettei asiassa ole noudatettu lakia tai viranomainen ei ole täyttänyt velvollisuuksiaan.⁶³

Kantelun avulla on mahdollista saattaa epäkohta valvovan viranomaisen tietoon, mutta sen perusteella ei makseta kantelijalle vahingonkorvauksia. Terveyden- tai sairaanhoidon yhteydessä aiheutuneista henkilövahingoista on mahdollista hakea korvausta Potilasvakuutuskeskuksesta.⁶⁴ Seuraavassa on esitelty tarkemmin valitusvaihtoehtoja ja sitä, mihin lakeihin ne tarkemmin perustuvat.

3.1.1 Potilaslaki

Laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) (jatkossa potilaslaki) säädetään muun muassa potilaan oikeuksista. Kyseisen lain kolmannessa luvussa säädetään muis-

⁶² Sosiaali- ja terveystministeriö

⁶³ Sosiaali- ja terveystministeriö

⁶⁴ Sosiaali- ja terveystministeriö

tutuksesta ja potilasasiamiehestä. Potilaslain 10 §:ssä säädetään terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluun tyytymättömän asiakkaan oikeudesta tehdä muistutus.

Muistutus

Muistutus tehdään terveydenhuollon toimintayksikön terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutukseen on kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä annettava ratkaisu. Potilaslain 10 §:n mukaan muistutuksen tekeminen ei ole rajoite potilaan kannellessa hoidostaan tai hoitoon liittyvästä kohtelusta. Siinä missä muistutus tehdään terveydenhuollon oman toimintayksikön terveydenhuollosta vastaavalla johtajalle, kantelussa on kyse valituksesta terveyden- ja sairaanhoitoa valvoville viranomaisille.

Edellä mainitussa pykälässä säädetään myös siitä, mitä muistutuksen käsittelystä saattaa seurata. Muistutusta käsiteltäessä saattaa tulla ilmi, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa (585/1986) tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa (412/1974) tarkoitettu vahingonkorvausvastuu, syytteen nostaminen, terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännössä tarkoitettu ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely tai muussa laissa säädetty kurinpitomenettely. Mikäli tällainen seuraus on mahdollinen, on muistutuksen tehnyt potilasta neuvottava asian vireille panemisessa toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä.

Muistutus voidaan tehdä vapaamuotoisesti terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutuksen sisältöä tai kohdetta ei ole rajoitettu, vaan se voi koskea mitä tahansa potilaan kohtelua tai hoitoa koskevaa seikkaa. Muistutukseen on annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa, mutta se ei ole valituskelpoinen. Muistutuksen tarkoitus ei ole korvata muita käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja, eikä siihen liity itsenäisiä seuraamuksia.⁶⁵

Potilaslaissa on säädetty, että muistutuksen käsittelevällä viranomaisella on velvollisuus neuvoa potilasta käyttämään muita oikeusturvakeinoja, mikäli asiassa on tullut esille jotain huomautettavaa. Näin ollen muistutus saattaa olla esivaihe muihin oikeusturva-

⁶⁵ Tuori, Kotkas 2008, 643

keinoihin turvautumiseen, vaikka itsenäisiä seuraamuksia sillä ei olekaan. Potilaan muita oikeusturvakeinoja ovat kantelu, rikossyyte tai vahingonkorvausmenettely.⁶⁶

Tällä hetkellä muistutusmenettely on vaihtoehto kanteluprosessille, mutta hallitus on esittänyt potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamista siten, että muistutusmenettelystä tulisi potilaan ensisijainen keino valittaa tyytymättömyydestään palveluaan kohtaan. Tämä vähentäisi valvontaviranomaisten työtaakkaa ja mahdollistaisi heidän resurssiensa kohdistamisen ennakkolliseen valvontaan sekä sellaisten kanteluiden käsittelyyn, jotka luonteeltaan edellyttävät nopeaa reagointia.⁶⁷

Valviran 4.11.2011 antaman ohjeistuksen mukaan potilaan tekemään muistutukseen on aina annettava perusteltu, kirjallinen ratkaisu. Pääsääntöisesti kirjallisesti tehtävään muistutukseen on kohtuullisessa ajassa annettava vastaus. Ratkaisu on annettava kirjallisesti ja se on oltava asiallinen sekä selkeästi perusteltu. Vastauksessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että se on myös asiakkaalle mahdollisimman ymmärrettävä ja siitä on ilmettävä, miten asia on tarkoitus hoitaa tai mihin toimenpiteisiin sen johdosta on mahdollisesti ryhdytty. Valvira korostaa ohjeissaan, että muistutus on käsiteltävä ja selvitettävä yksityiskohtaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti.⁶⁸

Potilasasiamies

Potilaslain 11 §:ssä säädetään potilasasiamiehestä. Kyseisen pykälän mukaan kaikille terveydenhuollon toimintayksiköille on nimettävä potilasasiamies, joka voi samalla kertoa toimia kahden tai useamman terveydenhuollon toimintayksikön potilasasiamiehenä. Potilasasiamiehen tehtäviin kuuluu neuvoa potilaita potilaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa potilasta muistutuksen mahdollisten seuraamusten toteuttamisessa, tiedotettava potilaan oikeuksista sekä toimia edistääkseen ja toteuttaakseen potilaan oikeuksia muutenkin kuin edellä mainituin tavoin.

⁶⁶ Tuori, Kotkas 2008, 643

⁶⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013

⁶⁸ Valvira 2011

3.1.2 Terveysthuollon ammattihenkilölaki

Laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta ja muusta ammatillisesta pätevydestä, terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnasta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhteistyöstä. Kyseisessä laissa terveydenhuollon ammattihenkilöllä tarkoitetaan saman lain nojalla myönnetyn ammatinharjoittamisoikeuden saanutta henkilöä tai kyseisessä laissa määritellyin perustein terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikkeeseen saanutta henkilöä.

Lain viidennessä luvussa säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta. Viidennen luvun 24 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa terveydenhuollon ammattihenkilöiden yleisestä ohjauksesta. Lisäksi pykälässä säädetään Valviran vastuusta valvoa terveydenhuollon ammattihenkilöitä valtakunnallisesti.

Oman toiminta-alueensa terveydenhuollon ammattihenkilöitä ohjaavat ja valvovat alueelliset aluehallintovirastot. Valviran tehtävänä sosiaali- ja terveysministeriön alaisena toimijana on ohjata aluehallintovirastojen toimintaa yhdenmukaistaakseen niiden toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa.

Terveysthuollon ammattihenkilölain 24 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjaukseen ja valvontaan liittyvät asiat kuuluvat Valviran käsiteltäväksi erityisesti silloin, kun kyseessä on periaatteellisesti tärkeä asia, epäily kuolemaan tai vaikeaan pysyvään vammautumiseen johtaneesta hoitovirheestä, kuolemansyyn selvittämiseen liittyvä asia, kun kuolemansyytä tutkii oikeuslääkäri, turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä mahdollisesti edellyttävä asia tai sellainen asia, jota aluehallintovirasto ei voi esteellisyysyistä tutkia.

Asian tutkimiselle on terveydenhuollon ammattihenkilölain 24 §:ssä säädetty viiden vuoden määräaika. Näin ollen kantelua, joka koskee yli viittä vuotta vanhaa asiaa, ei käsitellä, mikäli sen tutkimiseen ei ole esitettävissä erityistä syytä. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle Terveysthuollon oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamista

koskevaksi lainsäädännöksi (HE 154/2005 vp) todetaan, että kanteluiden käsittelyn rajaaminen pääsääntöisesti alle viisi vuotta vanhoihin asioihin selkeyttää ja tehostaa valvontaa ja ohjausta. Erityisestä perusteesta valvontaviranomaiset voisivat kuitenkin käsitellä myös kanteluita, jotka koskevat yli viisi vuotta vanhoja asioita.

Virheellisen toiminnan seuraamuksista on säädetty terveydenhuollon ammattihenkilölain 26 §:ssä. Kyseisen pykälän perusteella Valvira voi antaa seuraamuksen virheellisestä toiminnasta terveydenhuollon ammattihenkilölle, mikäli tämä on laiminlyönyt samassa laissa säädettyjä velvollisuuksiaan, suorittaa tehtäviä, joihin hänellä ei ole riittävää ammattitaitoa tai koulutusta tai toimii muutoin virheellisesti.

Edellä mainituissa tapauksissa Valviralla on mahdollisuus antaa virheellisesti toimineelle ammattihenkilölle tarkempia määräyksiä ja ohjeita ammattitoimintaa varten, rajoittaa henkilön ammatinharjoittamisoikeutta, poistaa ammatinharjoittamisoikeuden, kieltää henkilöä käyttämästä valtioneuvoston asetuksella säädettyä ammattinimikettä tai peruuttaa luvan saaneen henkilön ammatinharjoittamisoikeuden.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 33/1994 vp) on todettu, että valvonnan tarkoituksena on edistää ja säilyttää potilasturvallisuus. Näin ollen terveydenhuollon ammattihenkilön kykenevyyttä harjoittaa ammattiaan ja sitä, miten hän sitä harjoittaa on valvottava.

Valvontaviranomaiset saavat tiedon ammatinharjoittamisessa esiintyvistä puutteista asiakkaiden ilmoituksista ja kanteluista sekä eri viranomaisilta, kansaneläkelaitokselta, apteekkeilta, työnantajilta, esimiehiltä ja tuomioistuimien ilmoituksista. Valvontaoikeus koskee vain ammatinharjoittamista koskevan lainsäädännön piiriin kuuluvaa terveydenhuoltohenkilöstöä.

Kantelun tekeminen aluehallintovirastolle tai Valviraan

Valvira ohjeistaa henkilöä kääntymään hoitopaikassaan hoitoa antaneen henkilön esimiehen puoleen, jotta henkilön tai hänen omaisensa mielestä saama huono hoito voitaisiin selvittää jo hoitopaikassa. Näin asia saataisiin selvitettyä helpommin ja nopeammin. Hoitopaikassa asia voidaan yrittää selvittää avoimella keskustelulla hoitoa antaneen henkilön ja/tai hänen esimiehensä kanssa. Vaihtoehtona on myös kirjallisen muistutuk-

sen tekeminen.⁶⁹ Edellä on kerrottu enemmän muistutuksen tekemisestä ja siihen annettavasta vastauksesta.

Tällä hetkellä on edelleen mahdollista tehdä kantelu ilman, että asiasta on aikaisemmin tehnyt muistutusta. Muistutuksen tehtyään voi kuitenkin edelleen valittaa Valviraan tai aluehallintovirastoon, mutta saadaksean tietää, millaisiin jatkotoimiin muistutus on mahdollisesti johtanut, kannattaa odottaa siihen annettua vastausta ennen jatkokantelun tekemistä. Muistutuksen tekeminen ei estä tekemästä kantelua, eikä välttämättä ole odottaa muistutukseen annettavaa vastausta, vaikka se onkin sinänsä suositeltavaa.⁷⁰

Kantelun aluehallintovirastoon tai Valviraan voi tehdä joko vapaamuotoisesti tai kantelulomakkeella. Potilasvahinkoepäilyn vuoksi tehty hakemus potilasvakuutuskeskukselle tai muistutuksen tekeminen terveydenhuollon toimintayksikölle eivät ole esteitä kantelun tekemiselle. Kantelu osoitetaan Valviralle, kun kysymys on hoidossa menehtyneen tai vaikeasti vammautuneen henkilön hoitovirhe-epäilystä.⁷¹

Muut kantelut osoitetaan sille aluehallintovirastolle, jonka alueeseen terveydenhuollonyksikkö kuuluu. Viranomaiset voivat siirtää kantelun toiselle viranomaiselle, mikäli katsovat sen tarpeelliseksi. Tämän he tekevät tarvittaessa itse sovitun työnjaon mukaisesti ja ilmoittavat siirrosta kantelijalle. Ensimmäisinä kanteluista käsitellään ne, joissa muille potilaille näyttää olevan selkeä potilasturvallisuusriski ja muut valvonta-asiat joutuvat odottamaan.⁷²

3.1.3 Potilasvahinkolaki

Henkilövahinkotapauksessa yksilöllä on oikeus hakea korvausta potilasvahinkolain (585/1986) edellyttämin tavoin. Tässä opinnäytetyössä on tarkoitus tarkastella lähemmin laillisuusvalvontaan liittyviä valitusteitä, joten potilasvahinkoon ei sinänsä keskitytä, mutta sitä ei voi poiskaan tässä yhteydessä sulkea. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkastella sitä, miten potilasvahinkoon liittyvästä päätöksestä on mahdollista valittaa.

⁶⁹ Valvira

⁷⁰ Valvira

⁷¹ Valvira

⁷² Valvira

Potilasvahingossa kyse on henkilövahingosta, johon edellä mainitun lain perusteella annetaan korvausta potilasvakuutuksesta.

Potilasvahingolla tarkoitetaan siis edellä mainitun lain perusteella henkilölle terveyden- ja sairaanhoidon, lääkkeen toimittamisen, kun siitä on annettu lääkemääräys, veren, kudoksen tai elimen luovutuksen tai lääketieteellisen tutkimuksen yhteydessä tapahtunutta henkilövahinkoa. Terveyden- ja sairaanhoidon tulee olla Suomessa annettua. Tässä yhteydessä henkilövahingolla tarkoitetaan sairautta, vammaa tai muuta objektiivisesti todettavissa olevaa terveydentilanheikentymistä tai kuolemaa.⁷³

Potilasvahingosta korvausta haetaan kirjallisella vahinkoilmoituksella kolmen vuoden kuluessa siitä, kun korvaukseen oikeutettu on saanut tietää vahingosta. Henkilö on oikeutettu korvaukseen vahingosta silloin, kun kokenut terveydenhuollon ammattihenkilö olisi todennäköisesti välttänyt vahingon tutkimalla, hoitamalla tai muutoin käsittelemällä potilasta toisin.⁷⁴

Muistutuksella ja kantelulla on mahdollista valittaa saamastaan palvelusta, hoidosta tai kohtelusta kuten yllä on todettu. Siinä missä potilasvahinkoilmoituksen tekemiselle on edellytyksenä tapahtunut henkilövahinko, ei muistutuksen tai kantelun yhteydessä ole siitä mahdollista saada korvausta.

Vahinko ei välttämättä ole korvattava, vaikka henkilö ei olisi tyytyväinen hoidon tulokseen. Henkilövahingosta suoritetaan korvausta siinä tapauksessa, että sen on aiheuttanut hoitovahinko, laitevahinko, infektiovahinko, tapaturmavahinko, palovahinko, lääkkeen toimittamisvahinko tai kohtuuton vahinko. Korvausta potilasvahinkoon haetaan Potilasvakuutuskeskukselta.⁷⁵

Jos potilasvahinko on vähäinen, siitä ei makseta korvausta. Henkilöllä on oikeus korvaukseen vain vahingon aiheuttamien todellisten kulujen ja menetysten osalta ja niihinkin vain niiltä osin, joita muut lakisääteiset etuudet tai vakuutukset eivät kata. Potilasvakuutuskeskuksen korvauspäätökseen on mahdollista hakea muutosta. Mikäli henkilö on tyytymätön potilasvakuutuskeskuksen tekemään korvauspäätökseen, hän voi viedä

⁷³ Potilaanoikeudet 2009

⁷⁴ Potilaanoikeudet 2009

⁷⁵ Potilaanoikeudet 2009

asian potilasvahinkolautakunnalle, jossa asia käsitellään maksuttomasti. Potilasvahinkolautakunta voi antaa lausunnon liittyen potilasvahinkoon. Henkilöllä on lisäksi oikeus laittaa kanne vireille Helsingin käräjäoikeudessa tai oman paikkakuntansa alioikeudessa.

3.1.4 Valitus ja hallintoriita-asia

Tahdosta riippumattomalla psykiatrisella hoidolla tarkoitetaan henkilön sijoittamista hoitoon psykiatriseen sairaalaan ilman hänen omaa tahtoaan. Tahdostaan riippumattomaan hoitoon määrättyllä henkilöllä on oikeus valittaa asiasta hallinto-oikeuteen, joka on ainoa taho, jolla on oikeus muuttaa hoitoon määräämistä koskevaa päätöstä. Valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa kirjallisen päätöksen tiedoksiannosta päätöslomakkeen ohjeistuksen mukaisesti.⁷⁶

Terveystieteidenhuollossa valitusoikeus koskee lähinnä eristystilanteita. Henkilön on mahdollista valittaa tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä. Tahdosta riippumattomassa hoidossa on yleensä kyse tilanteesta, jossa potilas määrätään hoitoon esimerkiksi mielenterveyslain perusteella. Näistä hoitoon määräämisistä potilaalla on mahdollisuus tehdä valitus hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tuomioistuimessa ratkaistaan, oliko hoitomääräys asiallinen. Valittaminen tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä on klassinen esimerkki terveydenhuollon asioiden valitusoikeudesta. Muista lääkärin päätöksistä ei valittamisoikeutta käytännössä ole.⁷⁷

Suurin osa lääkärin päätöksistä on muutoksenhakukelvottomia. Tämä johtuu siitä, että lääkärin tekemien päätösten katsotaan kuuluvan lääkärin autonomiaan. Näin ollen sitä ei siis voida saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Terveystieteidenhuollon ammattihenkilölain 22 §:ssä on säädetty, että lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudin määrittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta.⁷⁸

Lääkärin päätöksestä ei ole siis mahdollista valittaa edes siinä tapauksessa, että lääkäri kieltäytyy antamasta henkilölle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen. Tällöin potilas

⁷⁶ Valvira 2013, 9

⁷⁷ Tanttinen-Laakkonen K, 2014

⁷⁸ Tanttinen-Laakkonen K, 2014

voi kuitenkin saattaa asian hallintolainkäyttölakiin perustuvaan hallintoriitamenettelyyn. Siinä tapauksessa, että kyseessä on esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline tai oikeus toimintaterapiaan, on henkilöllä oikeus tehdä asiasta vaatimus kunnalle. Henkilö voi hakea kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnalta lääkärin häneltä kieltämää apuvälinettä tai terapiamuotoa.⁷⁹

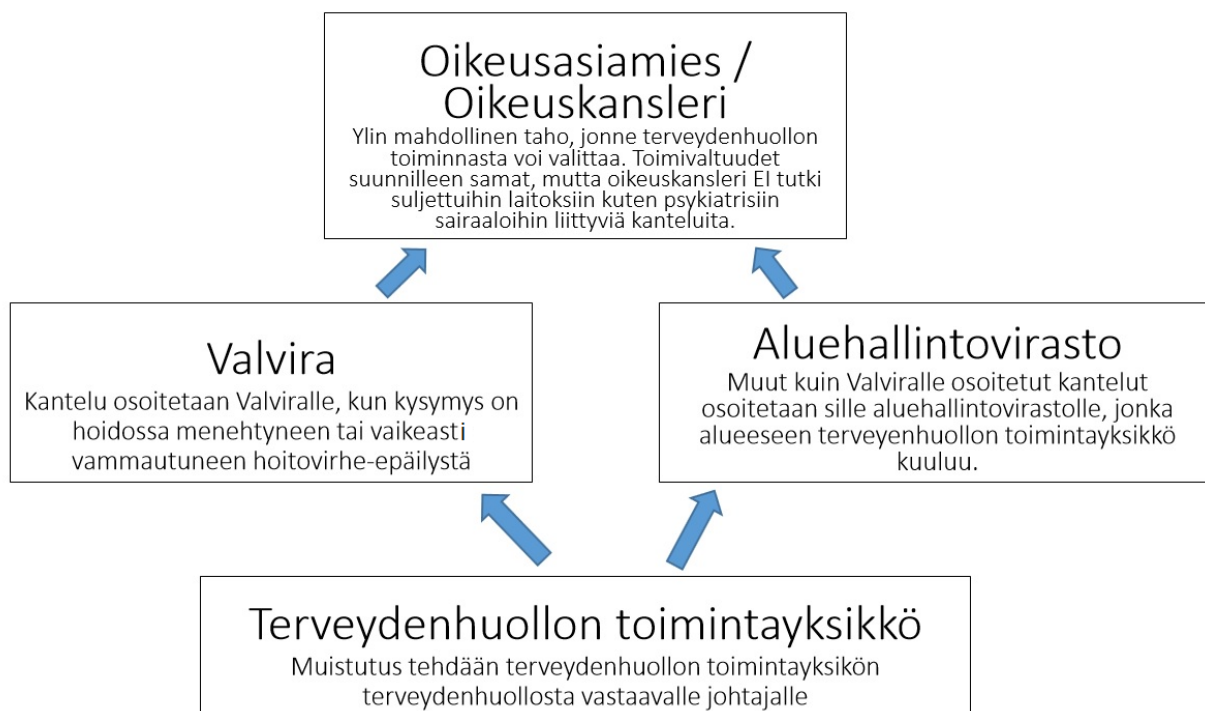
Mikäli kunta tekee asiasta kielteisen päätöksen, on tästä päätöksestä mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiaan liittyen on olemassa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2000:63, jossa on todettu, että kunnalla on velvollisuus myöntää vammansa vuoksi ortopedisia jalkineita tarvitsevalle henkilölle kyseinen apuväline osana erikoissairaanhoidolakiin kuuluvaa lääkinnällistä kuntoutusta.⁸⁰

3.1.5 Yhteenveto

Kun valitetaan terveydenhuollossa saamastaan hoidosta, palvelusta ja kohtelusta, ovat valituskanavat lopulta melko yksinkertaiset. Saadakseen muutoksen asiaan mahdollisimman pian, on henkilön tehtävä muistutus, joka käsitellään saman terveydenhuollon yksikön sisällä mahdollisimman nopeasti. Vielä toistaiseksi muistutus on vapaaehtoinen vaihe, mutta mahdollisen lakimuutoksen myötä se on pakollinen esiasie terveydenhuollossa saamastaan palvelusta, hoidosta ja kohtelusta valittamiselle, sillä lakimuutoksen astuessa voimaan, on muistutuksen tekeminen ehto sille, että saa kannella asiasta eteenpäin. Seuraavassa kuviossa on tarkemmin eritelty valituskanavien suositeltua etusijaisuusjärjestystä toisiinsa nähden.

⁷⁹ Tanttinen-Laakkonen K, 2014

⁸⁰ Tanttinen-Laakkonen K, 2014



KUVIO 1. Terveydenhuollon valituskanavat

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat laillisuusvalvojista ylimpiä. Muistutuksen tekeminen terveydenhuollon toimintayksikössä tai kantelun osoittaminen Valviralle tai Aluehallintovirastolle ei kuitenkaan ole oikeusasiamiestä tai oikeuskansleria poissulkevia. Kantelun oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille voi osoittaa terveydenhuollossa saamastaan hoidosta, palvelusta tai kohtelusta myös heti käymättä läpi alempia valitusasteita. Kuvion tarkoituksena on pikemminkin osoittaa terveydenhuollon valvonnan ”arvojärjestystä” kuin sitä, missä järjestyksessä henkilön on pakko valituksensa kanssa edetä.

Jos henkilö haluaa turvautua valituskanaviin, on hänen mahdollista saada apua terveydenhuollon toimintayksikön potilasasiamieheltä, jonka tehtävänä on neuvoa potilasta muistutuksen ja kantelun tekemisessä. Potilasasiamiehen tehtävänä on neuvoa myös potilasvahinkoilmoituksen tekemisessä. Korvausta potilasvahingosta haetaan Potilasvakuutuskeskukselta, jonne on tehtävä kirjallinen vahinkoilmoitus. Potilasvakuutuskeskuksen päätökseen voi hakea muutosta potilasvahinkolautakunnalta tai saattamalla asian tuomioistuimen käsiteltäväksi⁸¹. Koska tätä valituskanavaa ei ole tarkoitus sen enemmän esitellä tässä opinnäytetyössä, ei tätä muutoksenhakureittiä ole sen tarkemmin eritelty.

⁸¹ Potilasvakuutuskeskus 2012

Terveysthuollon alueella ei ole mahdollista valittaa saamastaan päätöksestä kuten esimerkiksi lääkärin antamasta päätöksestä siitä, että potilas ei ole oikeutettu toimintaterapiaan. Edellä kappaleessa 3.1.4 on selostettu käytäntö siitä, miten tietyt lääkärin päätökset voidaan saattaa kunnan asianomaisen lautakunnan päätettäväksi. Tämä päätös on hallinnollinen, joten siihen on mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

3.2 Sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat

Sosiaalivakuutus tarkoittaa sitä lakisääteistä turvaa, joka henkilöllä on työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sosiaalivakuutus on osa toimeentulojärjestelmää ja siitä saatavista etuuksista osa perustuu työskentelyyn ja osa Suomessa asumiseen.⁸² Oikeus sosiaalivakuutukseen perustuu perustuslain 19 § 2 momenttiin, jossa säädetään jokaisen oikeudesta perustoimeentuloon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Sosiaalivakuutuksia myöntävät vakuutuslaitokset ovat Kansaneläkelaitos (jatkossa Kela), korkeakoulujen opintotukilautakunnat, työeläkelaitokset, maatalousyrittäjien eläkelaitos, merimieseläkekassa, Keva, eläketurvakeskus, tapaturmavakuutuslaitosten liitto, tapaturmavakuutuslaitokset ja valtiokonttori, työttömyyskassat, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä koulutusrahasto. Nämä vakuutuslaitokset myöntävät sellaista lakisääteistä toimeentuloturvaa, josta voi valittaa asianomaiseen muutoksenhakulautakuntaan ja aina edelleen vakuutusoikeuteen.⁸³

Jos kyseessä olevat etuudet rahoitetaan vakuutusperiaatetta noudattaen vakuutusmaksuilla, on näistä maksuista vastuussa joko vakuutettu itse tai jokin muu taho, kuten hänen työnantajansa. Tällöin suoritettujen maksujen suuruus vaikuttaa myös etuuksien suuruuteen. Suomessa sosiaalivakuutusjärjestelmä kuitenkin ulottuu koko väestöön,

⁸² Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012, 278

⁸³ Vakuutusoikeus

joten puhdaspiirteisestä vakuutusperiaatteesta on luovuttu. Vakuutusmaksujen ohella sosiaalivakuutuksen etuuksia rahoitetaan myös verovaroin.⁸⁴

Sosiaalivakuutusasioissa muutoksenhakutiet vaihtelevat haettavasta etuudesta ja päätöksen tehneestä vakuutuslaitoksesta riippuen. Ensisijainen valituskeino on lähettää valituskirjelmä siihen vakuutuslaitokseen, joka päätöksen on tehnyt. Näin vakuutuslaitoksessa päätös voidaan korjata itseoikaisuna. Jos asian käsitellyt viranomainen ei kuitenkaan katso voivansa tehdä itseoikaisua, se lähettää valituksen edelleen muutoksenhakulautakuntaan. Menettelyn ylin ja viimeinen valitusaste on vakuutusosoikeus, jonne muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön voi lähettää valituksensa.⁸⁵

Toimeentuloturvan etuuksia koskevista päätöksistä on pääsääntöisesti valitusosoikeus, joka määräytyy niiden samojen perusteiden mukaan, joita noudatetaan hallintovalituksessa. Näin ollen muutoksenhakua voi hakea se henkilö, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua päätös koskee. Käytännössä muutosta hakee yleensä henkilö, jonka hakemus etuuden saamista koskien on hylätty joko kokonaan tai osittain.⁸⁶

Niin ensiasteen kuin jatkovalituksessakin on valitusajaksi yleensä säädetty 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Yleisesti ottaen henkilön katsotaan saaneen tiedon päätöksestä viimeistään seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös on lähetetty hänelle postitse hänen ilmoittamaansa osoitteeseen. Mikäli tiedoksisaanti on todellisuudessa tapahtunut myöhemmin, on se todistettava valituksen yhteydessä.⁸⁷

Etuuksista riippuen muutoksenhakutiet ja – organisaatiot ovat toisistaan poikkeavia. Tämä johtuu monista seikoista kuten ensi asteen päätöksenteossa omaksutuista organisatorisista ratkaisuksista tai toimeentuloturvaa koskevien päätösten ja toisaalta niistä tehtävien valitusten suuresta määrästä. Toisaalta toimeentuloturvaa koskevien valitusasioiden käsittely vaatii erityistä asiantuntemusta, joka eri toimeentuloturvien kohdalla saattaa olla hyvinkin erilaista.⁸⁸ Seuraavassa osiossa tarkastellaan tarkemmin sosiaalivakuutusasian muutoksenhakua ja eri muutoksenhakulautakuntia.

⁸⁴ Tuori, Kotkas 2008, 15

⁸⁵ Kela 2012

⁸⁶ Tuori, Kotkas 2008, 363

⁸⁷ Tuori, Kotkas 2008, 363

⁸⁸ Tuori, Kotkas 2008, 357

3.2.1 Oikaisumenettely

Toimeentuloturvaa koskien on yleisesti omaksuttu valitukseen liittyvä oikaisumenettely. Päätöksen tehneellä sosiaaliturvalaitoksella on siis oikaisuvelvollisuus päätökseen liittyen. Oikaisumenettelyä sovelletaan sekä ensiasteessa että jatkovalituksessa poikkeuksena kuitenkin se tilanne, kun vakuutus oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan oikeuteen tapaturmavakuutuslain (608/48) sallimissa tilanteissa. Tämä johtuu korkeimman oikeuden muutoksenhakujärjestelmästä.⁸⁹

Sekä ensiasteen muutoksenhaussa että jatkovalituksessa valituskirjelmä toimitetaan asianomaiselle sosiaaliturvalaitokselle, joka voi hyväksyä valituskirjelmässä esitetyt vaatimukset. Tässä tapauksessa sosiaaliturvalaitoksen tulee antaa asiassa oikaisupäätös. Oikaisupäätös korvaa aiemmin annetun päätöksen eikä valituskirjelmää toimiteta edelleen muutoksenhakuelimelle. Näin alkuperäistä päätöstä koskeva muutoksenhaku raukeaa. Sosiaaliturvalaitoksella on velvollisuus tehdä oikaisupäätös katsoessaan sen tarpeelliseksi.⁹⁰

Oikaisupäätökseen on mahdollista hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin alkuperäiseen päätökseen. Uusi päätös saattaa oikaisun jälkeen koskettaa toisen muutoksenhakijan tai muun asianosaisen etua. Tästä syystä muutoksenhakumenettelyä on pidetty tarpeellisenä. Toisinaan on lisäksi tulkinnanvaraista se, onko sosiaaliturvalaitoksen uudessa päätöksessä suostuttu kaikkiin vaatimuksiin, joita valituksessa esitettiin.⁹¹

Valituskirjelmä toimitetaan lausuntoineen muutoksenhakuelimelle siinäkin tapauksessa, että sosiaaliturvalaitos ei voi hyväksyä kaikkia valituskirjelmässä esitettyjä vaatimuksia. Sosiaaliturvalaitos voi kuitenkin tässäkin tapauksessa oikaista päätöstään väliaikaisella päätöksellä niiltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset. Tätä päätöstä noudatetaan siihen asti, kunnes valitus on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä. Väliaikaiseen päätökseen ei ole mahdollista hakea muutosta, sillä asia ratkaistaan lopullisesti vasta muutoksenhakuelimen antamalla päätöksellä.⁹²

⁸⁹ Tuori, Kotkas 2008, 364

⁹⁰ Tuori, Kotkas 2008, 364–365

⁹¹ Tuori, Kotkas 2008, 364–365

⁹² Tuori, Kotkas 2008, 365

Oikaisupäätös on tehtävä 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Tämä on myös se määräaika, jonka kuluessa sosiaaliturvalaitoksen on toimitettava valituskirjelmä lausuntoineen muutoksenhakuelimelle siinä tapauksessa, että se ei voi oikaista sitä päätöstä, josta on valitettu. Tarvittavan lisäselvityksen hankkimisen takia säädetystä määräajasta voidaan poiketa. Mahdollisen lisäselvityksen hankkimisesta on ilmoitettava valittajalle viipymättä. Asiakirjat on kuitenkin poikkeuksetta toimitettava muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa siitä, kun valitusaika on päättynyt.⁹³

Sosiaaliturvalaitos voi halutessaan oikaista päätöstään, vaikka valitus olisi saapunut vasta muutoksenhakuajan umpeuduttua. Valitus toimitetaan asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi siinä tapauksessa, että sosiaaliturvaviranomainen ei katso voivansa oikaista päätöstä. Muutoksenhakuelin ratkaisee tutkiiko se myöhästyneen valituksen vai ei.⁹⁴

3.2.2 Muutoksenhakulautakunnat

Sosiaalivakuutukseen liittyvät muutoksenhakulautakunnat ovat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta⁹⁵. Nämä käsittelevät sosiaalivakuutusasiaan liittyvän muutoksenhaun, mikäli asiaa ei ratkaista oikaisumenettelyssä siinä sosiaaliturvaviranomaisessa, joka on alun perin päätöksen tehnyt.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

Laissa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006) säädetään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja todetaan sen olevan ensimmäinen muutoksenhakuaste Kelan hoitamissa toimeentuloturva-asioissa. Kyseisessä laissa säädetään muutoksenhakulautakunnan tehtävistä, jäsenistä ja asian käsittelystä. Kyseinen muutoksenhakulautakunta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan antamiin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta vakuutusoi-keudelta.

⁹³ Tuori, Kotkas 2008, 365

⁹⁴ Tuori, Kotkas 2008, 365

⁹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on ensimmäinen valitusaste, johon valitetaan Kelan ja työpaikkakassan päätöksistä, jotka koskevat, kansaneläkettä, vammaistukea, eläkettä saavan hoitotukea, kuntoutusta ja kuntoutusrahaa, eläkkeensaajan asumistukea, yleistä asumistukea, sairausvakuutuslain mukaista etuutta tai korvausta, lapsilisää, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea, sotilasavustusta, äitiysavustusta ja adoptiotukea, maahanmuuttajan erityistukea, pitkäaikaistyöttömien eläketukea, rintamasotilaseläkettä, sosiaaliturvan soveltamista, elatustukea, takuueläkettä sekä vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelua.⁹⁶

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta säädetään laissa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta (677/2005). Sen tarkoitus on toimia ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työeläketurvaa koskevissa asioissa. Kyseisen lain 3 §:n perusteella työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenet nimittää valtioneuvosto aina viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto nimittää myös muutoksenhakulautakunnan päätoimisen puheenjohtajan toistaiseksi.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta haetaan muutosta eläkelaitoksen tai Eläketurvakeskuksen antamaan päätökseen toimittamalla vapaamuotoinen valituskirjelmä päätöksen antaneelle eläkelaitokselle, joka toimittaa sen edelleen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle, mikäli se ei katso voivansa oikaista päätöstä valituksen mukaisesti.⁹⁷

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta

Lakisääteinen tapaturmavakuutus korvaa työssä sattuneista tapaturmista ja ammattitaudeista aiheutuneet menetykset ja vahingot joko työntekijöille tai heidän omaisilleen. Tapaturma-asioiden lautakunnassa ei käsitellä yksityiseen tapaturmavakuutukseen liittyviä asioita. Lakisääteiseen tapaturmavakuutuksen korvauksiin oikeutettuja ovat työntekijät ja virkamiehet, maatalousyrittäjät sekä eräät erityisryhmät kuten harjoittelussa oleva koululaiset ja opiskelijat, perhehoitajat, työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen

⁹⁶ Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

⁹⁷ Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

osallistuvat sekä henkilöt, jotka on otettu eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin.⁹⁸

Yksityiset vakuutusyhtiöt huolehtivat lakisääteisen tapaturmavakuutuksesta. Valtiokonttorissa huolehditaan valtion palveluksessa olevien lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta ja maatalousyrittäjien lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta huolehditaan Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa. Työnantajalla on velvollisuus ottaa lainmukainen tapaturmavakuutus työntekijöilleen, eikä lakisääteistä tapaturmavakuutusta harjoittavat vakuutusyhtiöt voi kieltäytyä sitä antamasta. Näin ollen kaikilla työntekijöillä on olemassa lakisääteinen tapaturmavakuutus.⁹⁹

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta säädetään laissa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa (1316/2010). Kyseisen lain 1 §:n mukaan tapaturma-asioiden muutoslautakunnan tehtävänä on toimia ensimmäisenä muutoksenhakuasteena tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaisissa asioissa sekä muissa asioissa siten, kun erikseen on säädetty. Kyseisen muutoksenhakulautakunnan nimittää edellä mainitun lain 5 §:n mukaan valtioneuvosto. Lain 2 §:ssä säädetään, että lautakunnan jäsenenä on oltava muiden muassa vähintään kolme lääkärijäsentä, kuusi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä sekä kolme maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevaa jäsentä.

Muutosta vakuutuslaitoksen antamaan päätökseen haetaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta osoittamalla kyseiselle lautakunnalle kirjallinen valitus, joka toimitetaan päätöksen antaneelle vakuutuslaitokselle. Vakuutuslaitoksella on tällöin mahdollisuus oikaista tekemäänsä päätöstä. Mikäli se ei hyväksy kaikkia valituskirjelmässä esitettyjä vaatimuksia, on vakuutuslaitoksen toimitettava valituskirjelmä edelleen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi.¹⁰⁰

Opintotuen muutoksenhakulautakunta

Opintotuen muutoksenhakulautakuntaan voi toimittaa valituksen Kelan tai korkeakoulun opintotukilautakunnan opintotukea koskevaan päätökseen. Samasta muutoksenhakulautakunnasta voi hakea muutosta myös Kelan koulumatkatukea koskevaan päätök-

⁹⁸ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta 2011a

⁹⁹ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta 2011a

¹⁰⁰ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta 2011b

seen.¹⁰¹ Kyseisestä muutoksenhakulautakunnasta säädetään laissa opintotuen muutoksenhakulautakunnasta (1080/2012). Lain ensimmäisen pykälän mukaan opintotuen muutoksenhakulautakunta on ensimmäinen valitusaste opintotukilain (65/1994) sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain (48/1997) mukaisissa asioissa.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan. Lain 5 §:n mukaan opintotuen muutoksenhakulautakunnan jäsenet nimittää valtioneuvosto opetus- ja kulttuuriministeriön esityksestä. Jäsenistä vähintään kahden tulee olla korkeakouluopintotoihin perehtyneitä ja kahden perusopetuksen jälkeisiin yleissivistäviin tai ammatillisiin opintoihin perehtyneitä.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnasta on säädetty työttömyysturvalain (1089/2006) 12 a luvussa sekä työttömyysturvalautakunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1178/2006).¹⁰² Työttömyysturvalain mukaan henkilö, joka on tyytymätön Kelan tai työttömyyskassan päätökseen, voi hakea siihen muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta on ensimmäinen muutoksenhakuaste työttömyyskassa, Kelan, Koulutusrahaston tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen työttömyysetuutta koskevan päätöksen valitusta käsiteltäessä. Kyseinen lautakunta käsittelee päätöksiä, jotka koskevat ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa, työttömyysturvan peruspäivärahaa, työmarkkinatukea, koulutuspäivärahaa, työttömyyskassan jäsenyyttä, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutustuen opintososiaalisia etuuksia, matka-avustusta, aikuiskoulutustukea, ammattitutkintostipendiä, vuorottelukorvausta tai palkkaturvaa.¹⁰³

3.2.3 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluu muun muassa työeläkettä, kansaneläkettä, työttömyysetuutta, palkkaturvaa, asumistukea, opintotukea, Kelan vammaisetuuksia, sai-

¹⁰¹ Opintotuen muutoksenhakulautakunta

¹⁰² Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta: Toiminta

¹⁰³ Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta: Käsiteltävät asiat

rausvakuutuslain mukaisia etuuksia sekä kuntoutusta koskevat asiat. Lisäksi vakuutus-oikeudessa käsitellään oikeutta korvaukseen työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahin-gon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella. Näissä asioissa vakuutusoikeus on ainoa toimivaltainen tuomioistuin lukuun ottamatta eräitä työtapaturma- ja ammattitauti- asioita. Vakuutusoikeudessa ei käsitellä vapaaehtoisin vakuutuksiin, kuten koti- ja au- tovakuutukseen. liittyviä asioita.¹⁰⁴

Kaikkien edellä mainittujen muutoksenhakulautakuntien päätöksistä voi valittaa edel- leen vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus on ylin muutoksenhakuelin niissä asioissa, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. Vakuutusoikeuden päätöksestä ei siis pääsääntöisesti voi valittaa. Joihinkin tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvissa korvausasioissa on mahdollista hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.¹⁰⁵

3.2.4 Yhteenveto

Vakuutusoikeus on tehnyt oman kaavionsa vakuutusoikeuden asemasta toimeentulotur- van muutoksenhakujärjestelmässä. Se löytyy tämän opinnäytetyön liitteestä 1. Kyseises- tä kaaviosta ilmenee selkeästi sosiaalivakuutuksen valituskanavat ja niiden etusijat toi- siinsa. Tältä osin tarvetta samanlaisen kaavion tekemiselle ei siis ole. Koska yhtenä opinnäytetyön tavoitteena oli muodostaa vastaavat rautalankamallit niin terveydenhuol- lon kuin sosiaalivakuutusasioiden valituskanavistakin, olen tehnyt oman vielä yksinker- taistetumman kaavion siitä, miten sosiaalivakuutusasian kanssa voi esimerkiksi edetä.

¹⁰⁴ Vakuutusoikeus 2014b

¹⁰⁵ Vakuutusoikeus 2014a



KUVIO 2. Sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat

4 HAASTATTELUT

Saadakseni syvemmän kuvan sekä terveydenhuollon että sosiaalivakuutuksen asioihin liittyvistä kanteluista ja valituskanavista, haastattelin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kahta esittelijäneuvosta, joista toinen toimii terveydenhuollon asioiden pääesittelijänä ja toinen sosiaalivakuutusasioiden pääesittelijänä. Lisäksi haastattelin apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinia liittyen oikeusturvan saavutettavuuteen yleensä.

Haastattelut tehtiin lähinnä keskustelumuotoisesti. Haastatteluiden rungot löytyvät liitteistä 2, 3 ja 4, mutta haastatteluissa on saattanut nousta esille myös sellaisia asioita, joita alkuperäisistä kysymyksistä ei löydy. Väliotsikoiden on tarkoitus selventää sitä, mihin asioihin liittyviä kysymyksiä haastatelluille on esitetty ja minkä tyyppisistä kysymyksistä haastattelun runko muodostui.

4.1 Terveysasioiden pääesittelijän haastattelu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa terveysasioiden pääesittelijänä toimiva Kaija Tanttinen-Laakkonen on koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti. Aikaisemmin hän on työskennellyt lääkintöhallituksessa lääkintälakimiehenä, sosiaali- ja terveysministeriössä hallitussihteerinä sekä Uudenmaan sairaanhoitopiirin lakimiehenä.

Esittelijäneuvoksena hänen tehtäviinsä kuuluu terveydenhuollon asioiden pääesittelijänä toimiminen. Hän seuraa terveydenhuollon lainsäädäntöuudistuksia, jakaa terveydenhuoltoa koskevat kantelut muille esittelijöille ja käy esittelemässä terveydenhuoltoa koskevia oikeusasiamiehen ratkaisuja. Seuraava kappale perustuu Kaija Tanttinen-Laakkosen haastatteluun, jonka tein Helsingissä 13.3.2014.

4.1.1 Muistutuksen merkitys

Kuten edellä on todettu, hallituksen ehdotuksessa potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta on ehdotettu, että muistutuksen tekeminen olisi jatkossa ehto

kantelun tekemiselle. Ehdotus on hyvä, sillä on tärkeää puuttua asiaan jo paikallisella tasolla. Näin asiaan voidaan puuttua välittömästi ja korjaus tehdä jo asian akuutissa vaiheessa.

Potilaan kannellessa asiasta esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliaan, on asiasta saattanut kulua jo paljon aikaa, mutta muistutuksen avulla potilaalla on mahdollisuus saada korjaus hoitoonsa ja kohteluunsa ajantasaisesti. Oikeusasiamiehen kansliassa on myös todettu, että esimerkiksi kohtelua koskevia väittämiä on erittäin vaikea näyttää toteen jälkikäteen. Varsinkin tämän tyyppisten asioiden käsitteleminen muistutuksena terveydenhuollon toimintayksikössä on tarkoituksenmukaista.

Muistutus tuli osaksi terveydenhuollon lainsäädäntöä vuonna 1993, jolloin astui voimaan laki potilaan asemasta ja oikeuksista. Samassa laissa potilaan oikeudet tehtiin ensimmäistä kertaa lakisääteisiksi. Oikeusasiamiehelle osoitetut terveydenhuoltoon liittyvät kantelut koskevat muun muassa sitä, onko potilas saanut laadultaan hyvää hoitoa ja kohtelua sekä sitä, onko potilasta informoitu riittävästi ja hoidettu yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

4.1.2 Lääkäreiden päätökset

Lääkärin päätökseen ei potilaalla ole muutoksenhakuoikeutta muutamia poikkeuksia (esimerkiksi tahdonvastaiseen psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä) lukuun ottamatta, sillä lääkärit tekevät päätöksiä terveydenhuollon ammattihenkilölain 22 §:n perusteella ja niiden katsotaan kuuluvan lääkärin autonomiaan.

Lääkärit tekevät satoja päätöksiä päivittäin ja jos niihin olisi muutoksenhakuoikeus, olisi myös valitusten määrä valtava. Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että tuomioistuimissa asioita ratkovat juristit, jotka tässä tapauksessa joutuisivat päättämään ihmisten hoitoon liittyvistä asioista, vaikka heillä ei lääketieteellistä koulutusta olekaan. Tästä syystä lääketieteen alaan kuuluvien päätösten ratkominen ei onnistuisi ainakaan ilman laajaa lääkäriasiantuntijajäsenistöä.

4.1.3 Terveydenhuollon lainsäädäntö

Terveydenhuollossa säännellään selkeästi, mitkä terveyspalvelut kuuluvat kunnan järjestettäviksi. Edellisen eduskunnan oikeusasiamiehen Riitta-Leena Paunion esittämänä on lainsäädäntöä uudistettu siten, että tarkemmin määritellään ne oikeudet, jotka potilailla on liittyen terveyspalveluihin. Osaltaan hänen esityksestään lainsäädäntöön tulivat esimerkiksi hoitotakuuta koskevat säännökset.

Terveydenhuollon juridiikassa on tärkeää ymmärtää, että henkilön hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan ei anna potilaalle oikeutta saada mitä tahansa haluaansa hoitoa. Yhteisymmärryksessä tarkoittaa tässä yhteydessä, että potilas antaa suostumuksensa hoitotoimenpiteelle eikä häntä voi siis hoitaa vastoin tahtoaan. Kaiken potilaille annettavan hoidon on oltava lääketieteellisesti perusteltua, joten potilailla ei ole mahdollisuutta saada kaikkea sitä, mitä he haluavat ja vaativat.

Oikeusasiamiehen valvoessa terveydenhuollon lainsäädännön noudattamista tulee tutkittavaksi niin yksittäisten virkamiesten (terveydenhuollon ammattihenkilöiden) kuin virastojenkin (terveydenhuollon toimintayksiköiden) toiminta. Toisinaan terveydenhuollon ammattihenkilön toiminta on saattanut johtua esimerkiksi sairaalaan virheellisestä ohjeistuksesta ja tutkittavaksi nouseekin kyseisen sairaalan menettely ja toimintatapa. Oikeusasiamies ei valvo yksityisiä terveydenhuollon toimintayksiköjä tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

4.1.4 Kanteluiden kahden vuoden vanhenemisaika

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhempaa asiaa, ellei siihen ole perusteltua syytä. Ennen vuonna 2012 voimaan tullutta lain muutosta määräaika oli viisi vuotta. Se oli toisinaan ongelmallista, sillä asianosaiset terveydenhuollon ammattihenkilöt eivät enää välttämättä olleet töissä samaisessa terveydenhuollon toimintayksikössä tai eivät ainakaan muistaneet tapahtumia. Käsittelyn rajaaminen enintään kaksi vuotta vanhoihin tai uudempiin tapauksiin on siis perusteltua.

Erityisestä syystä on kuitenkin mahdollista tutkia myös kantelu, joka koskee yli kaksi vuotta sitten tapahtunutta asiaa. Joitakin tällaisia juttuja on käsitelty. Näissä tapauksissa kyse on saattanut olla niin traumaattisista tapahtumista, että ihminen ei ole saanut kante-
lua aikaiseksi ennen, kuin on saanut viettää riittävän ”suruajan”. Tässä tapauksessa kan-
telun yhteydessä on esitettävä riittävät perustelut sille, ettei ole pystynyt ”tarttumaan
kynään” aikaisemmin.

Joskus kahta vuotta vanhempia asioita otetaan käsiteltäväksi myös silloin, kun jo kante-
lukirjoituksen perusteella tapahtuma vaikuttaa erittäin vakavalta. Toisinaan käy myös
niin, että kantelukirjoitusta tutkittaessa tulee ilmi, että todellisuudessa asiat ovat alka-
neet jo vuosia aikaisemmin ja silloin myös nämä aiemmat tapahtumat tutkitaan.

Jos tapahtumasta on tehty riittävän hyvät potilasasiakirjamerkinnät, voidaan asiasta an-
taa selvitys, vaikka asianomainen lääkäri olisi jo poistunut sairaalasta, sillä hyvien poti-
lasasiakirjamerkintöjen pohjalta selvityksen voi antaa myös toinen lääkäri. Jos kyseisen
lääkärin selvityksellä on kuitenkin olennaista merkitystä, voidaan häneen ottaa yhteyttä,
vaikka hän ei olisikaan töissä enää samassa terveydenhuollon toimintayksikössä, jossa
kantelua koskevat asiat ovat tapahtuneet.

4.1.5 Kanteluiden määrä sekä jakautuminen oikeusasiamiehen ja oikeuskansle- rin välillä

Oikeusasiamies on ainoa ylin laillisuusvalvoja, joka tutkii suljetuissa laitoksissa olevien
henkilöiden kanteluita, sillä suljetut laitokset on rajattu oikeuskanslerin toimivallan ul-
kopuolelle. Oikeusasiamiehelle tulee enemmän kanteluita kuin oikeuskanslerille. Toisi-
naan henkilö saattaa kuitenkin kannella samasta asiasta molemmille tai toisella lailli-
suusvalvojalla saattaa olla vireillä samantyyppinen kantelu. Tällöin oikeusasiamiehen
kanslian ja oikeuskanslerin viraston esittelijät keskusteleivat keskenään ja sopivat,
kumman tutkittavaksi asia lopulta tulee.

Oikeusasiamiehen kansliaan tehdään vuosittain noin 400–450 kantelua liittyen tervey-
denhuollonasioihin. Trendi on ollut jatkuvasti kasvava ja runsaan kymmenen vuoden
aikana kanteluiden määrä on kasvanut nykyiseen tasolta 200—250 kantelua vuodessa.

Terveysthuollon kanteluissa näkyi selkeä piikki vuonna 2009, jolloin kansliaan saapui useita satoja kanteluita koskien Tammiharjun sairaalan synnytysosaston lopettamista. Viime vuosi (vuosi 2013) oli myös kantelurikas vuosi, sillä terveydenhuoltoon liittyviä kanteluita saapui oikeusasiamiehen kansliaan 573 kantelua ja kasvua edelliseen vuoteen oli 24 prosenttia.

4.1.6 Terveysthuollon kantelut ja toimenpideratkaisut

Terveysthuoltoon liittyvissä kanteluissa tulee usein esille perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien terveystpalvelujen toteutuminen. Lisäksi kannellaan siitä, onko potilas saanut laadultaan hyvää hoitoa ja kohtelua sekä siitä ovatko tiedonsaanti ja itsemääräämisoikeus toteutuneet. Kanteluissa tulee ilmi, että potilaille ei välttämättä ole annettua tietoa hänen terveydentilaansa ja hoitoonsa liittyen, eikä häntä ole hoidettu yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuus on joka vuosi esillä ja ongelma lähes jokaisessa kantelussa. Psykiatrian puolella, jossa kieli ja keskustelu sekä puhe ja vuorovaikutus ovat hoitomenetelmiä, potilasasiakirjamerkinnät on usein tehty selvästi perusteellisemmin kuin somaattisella puolella.

Potilaat kantelevat myös salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ja yksityiselämän suojasta. Vakiintunut kanteluryhmä on hyvän hallinnon vaatimukset, joihin kuuluu kaikenlainen menettelyn epäasianmukaisuus. Viranomaisten välinen puutteellinen yhteistyö nousee lähes aina esille. Yksi asia, josta myös usein kannellaan, on alemmille laillisuusvalvojille osoitettujen kanteluiden pitkät käsittelyajat. Pahimmallaan kantelut tutkiminen saattaa kestää muutamia vuosiakin.

Kaikissa edellä mainituissa ryhmissä annetaan toimenpideratkaisuja, eli kantelussa todetaan jokin virheellinen menettely. Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuuteen joudutaan puuttumaan erittäin usein. Aikaisemmin toimenpideratkaisuissa nousi esille myös hoitotakuun puutteellisuus. Tämä asia on kuitenkin tuntunut korjaantuvan, sillä asiaan liittyvät kantelutkin ovat vähentyneet. Asiaan on vaikuttanut aluehallintovirastojen ja Valviran tehokkaat valvontatoimenpiteet. Molemmilla oikeusasiamiestä alemmilla lail-

lisuusvalvojilla on mahdollisuus asettaa kunnille ja sairaanhoitopiirille uhkasakko, joka on usein tehokas kannustin hoitotakuun toteuttamisessa.

Oikeusasiamiehellä ei ole uhkasakon asettamismahdollisuutta, mutta mahdollisia oikeusasiamiehen toimenpiteitä ovat syytteen nostaminen (ankarin toimenpide), huomautus, ohjaava tai moittiva käsitys sekä hyvitysesitys, joka on viime vuosina selkeästi lisääntynyt. Terveystenhuollon asioissa toimenpideprosentti ylittää yleensä kanslian keskiarvon.

4.1.7 Keskeisiä oikeusasiamiehen ratkaisuja vuodelta 2013

Kolmena viime vuoden tärkeimpänä terveydenhuollon toimenpideratkaisuna voidaan pitää asioita, joista ensimmäisessä henkilöä on hoidettu vastoin hänen tahtoaan, toisessa erästä potilasta on kohdeltu epäihmisarvoisesti psykiatrisessa sairaalassa ja kolmantena voidaan nostaa esille suun terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät ongelmat. Sekä ensimmäisessä että toisessa tapauksessa kantelut johtivat hyvitysesityksen tekemiseen ja myös hyvityksen suorittamiseen asianomaiselle potilaalle.

Ensimmäisestä esimerkistä on viime vuodelta kaksi ratkaisua, jossa eri henkilöitä oli eri tilanteissa hoidettu vastoin heidän tahtoaan, vaikka he olivat olleet kykeneviä päättämään hoitoonsa liittyvistä seikoista. Toisessa esimerkissä kyse oli tapauksesta, jossa psykiatrisessa sairaalassa eristyksissä ollut potilas joutui ulostamaan eristyshuoneen lattialle, kun häntä ei päästetty vessaan. Suunterveydenhuollossa ongelma on edelleen ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämättä jättäminen.

4.1.8 Oikeusasiamiehen tekemät tarkastukset terveydenhuollon puolella

Oikeusasiamies suorittaa laillisuusvalvontaansa kanteluiden tutkimisen ohella muun muassa tekemällä tarkastuksia eri virastoihin ja laitoksiin. Oikeusasiamiehen terveydenhuollon puolen tarkastukset suuntautuvat lähinnä psykiatriin sairaaloihin. Joskus tarkastuksia tehdään myös terveystenhuollon vuodeosastoille. Jatkossa tarkastuksia voitai-

siin resursseista riippuen suunnata myös somaattisiin sairaaloihin ja erityisesti niiden päivystysyksiköihin.

Tällä hetkellä vuosittain tehdään noin viisi tarkastusta. Suomessa on lähes 50 psykiatrista sairaalaa ja kaikissa niissä pyritään käymään siten, että tarkastuskohteeksi valikoituu sairaala, jossa käymisestä on kulunut pisin aika. Tarkastuskohteeksi saattaa valikoitua myös sellainen kohde, joka on tullut esiin useissa kanteluissa.

Tarkastuksella ensimmäisenä huomiota kiinnitetään potilaiden kohteluun ja oloihin yleensä. Tilat ja niiden siisteys sekä se, miten potilaisiin mahdollisesti kohdistetaan itsemääräämisoikeuksien rajoituksia, ovat tärkeitä tarkastelun kohteita. Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen aikana on tehty myös ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia.

Tarkastusten perusteella otetaan jonkin verran omia aloitteita. Viime vuonna omana aloitteena otettiin tutkittavaksi muun muassa uusien potilaiden hoidon aloittaminen eristämällä, huumetestin ottaminen uusilta potilailta, vuoteen sijoittaminen sairaalan käytävälle potilaan valvonnan helpottamiseksi, sairaalan palo- ja pelastussuunnitelman toimeenpano, eristämiskäytäntö, jossa eristämisenä toimii yksinomaan potilaan sitominen sekä tiedottaminen potilaalle ja hänen omaisilleen potilaan oikeuksista ja niiden rajoittamismahdollisuuksista sekä käytössä olevista oikeussuojakeinoista.

Kanteluiden perusteella arvioituna potilaat tietävät oikeutensa ja saavat yleensä neuvontaa sitä tarvitessaan. Lainsäädäntöä pyritään noudattamaan ja siinä tapauksessa, että jostain pitää huomauttaa, on saadulla huomautuksella vaikutusta toimintaan vastaisen varalle.

4.2 Sosiaalivakuutusasioiden pääesittelijän haastattelu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa sosiaalivakuutusasioiden pääesittelijänä toimiva esittelijäneuvos Juha Niemelä on koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti. Aikaisemmin hän on toiminut vakuutus oikeudessa esittelijänä. Esittelijäneuvoksena hänen tehtävänsä kuuluu sosiaaliturva- ja työhallinnon asioiden esittely, tarkastusten tekeminen sekä oman alansa lainsäädännön, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden

seuraaminen. Seuraava kappale perustuu esittelijäneuvos Niemelän haastatteluun, jonka tein Helsingissä 14.3.2014.

4.2.1 Eri viranomaisista tehtyjen kanteluiden jakaantuminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2012 todetaan, että sosiaalivakuutusasioiden kanteluissa on useimmiten tutkittavana Kelan toiminta tai ratkaisu. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että Kela on suuri toimija sosiaalivakuutussektorilla. Kelassa tehtyjen päätösten määrä on niin suuri, että niistä tehtyjen valitusten ja kanteluidenkin määrä on suuri jo pelkästään siitä syystä.

Sen sijaan yksittäiset muutoksenhakulautakunnat eivät nouse kanteluissa esille. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa jutut ruuhkaantuivat ja päätöksenteko kesti kuitenkin pitkään. Nämä ruuhkat näkyivät kanteluissa, sillä ihmiset kokivat käsittelyajat turhan pitkinä ja ottivat yhteyttä oikeusasiamieheen tekemällä kantelun sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettelystä käsittelyn kestoon liittyen. Nämä kantelut siirrettiin kuitenkin apulaisoikeuskanslerin ratkaistavaksi, sillä oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerin virastossa ei tutkita samaa asiaa samaan aikaan.

Muutoksenhakulautakunnista tehdyt kantelut eivät useinkaan johda tutkintaan. Usein muutoksenhakulautakuntaan liittyvät kantelut koskevat asioita, jotka ovat edelleen vireillä eikä oikeusasiamies vakiintuneen käytäntönsä mukaan tutki asiaa, joka on vireillä toisessa viranomaisessa.

4.2.2 Sosiaalivakuutusasioista tehdyt kantelut

Oikeusasiamiehen kansliaan saapuu vuosittain suunnilleen 400 kantelua liittyen sosiaalivakuutusasioihin. Viime vuonna sosiaalivakuutuksesta kanneltiin noin 450 kertaa. Jos lukuun laskee mukaan työttömyysturvaan liittyvät asiat, nousee määrä yli viiteen sataan kanteluun. Useimmin kanteluissa valitetaan päätöksen lopputuloksesta, asian käsittelyajasta tai siitä, millä tavoin päätös on perusteltu.

Kanteluista noin 15 prosenttia vuosittain johtaa toimenpideratkaisuun. Tämä kuitenkin vaihtelee. Toimenpideratkaisuja annetaan eniten käsittelyaikoihin liittyvissä kanteluissa. Mahdollisia oikeusasiamiehen toimenpiteitä ovat muun muassa huomautus, ohjaava tai moittiva käsitys, hyvitysesitys, joka on viime vuosina selkeästi lisääntynyt, sekä syytteen nostaminen, mikäli kyseessä on ollut erittäin vakava rikkomus.

Kelan liittyvissä kanteluissa vain erittäin harvassa saattaa tulla esille yksittäinen virkailija eikä Kelan virkailijoista ei juurikaan tehdä kanteluita. Tähän voi olla syynä se, miten Kela on järjestänyt toimintansa. Kelassa toiminta on organisoitu siten, että yksittäisen virkailijan rooli ei korostu, joten kantelut kohdistuvat lähinnä organisaatioon.

Virheellisestä neuvonnasta tulee jonkun verran kanteluita. Tiedon saatavuus ei kanteluissa kuitenkaan näyttäydy, joten siinä ei ilmeisesti suurempia ongelmia ole. Pääsääntöisesti neuvontavelvollisuuden ja tiedon saatavissa olemisen voidaan katsoa toteutuvan hyvin. Tiedon ja asioinnin siirtyminen verkkoon asettaa kuitenkin omia haasteitaan ja verkossa nuoret pärjäävät yleisesti ottaen paremmin.

Viranomaisten päätöksissä on aina oltava mukana muutoksenhakuohjeet. Näiden valitusosoitusten kanssa ei juurikaan ole ongelmia ja yleensä ottaenkin ihmiset ovat tietoisia siitä, miten heidän tulee toimia valittaessaan sosiaalivakuutusta koskevasta päätöksestä. Valitusosoitukset ovat selkeitä ja ihmiset osaavat toimia niiden mukaan, joten informatiivisia ongelmia ei juuri ole, eikä niihin liittyvistä asioista usein valiteta.

Kuten aiemmissa kappaleissa on todettu, oikeusasiamies ei käsittele kahta vuotta vanhempia asioita ilman erityisiä perusteita. Tämä peruste on joitakin kertoja tullut sovellettavaksi sosiaalivakuutusasioihin liittyen. Kyseessä on tällöin tilanne, jossa joudutaan pohtimaan prosessin kestoa. Muutoksenhakuelinten päätöksien antamisessa saattaa kulua aikaa ja voidaan katsoa, että on perusteltua odottaa ensin vakuutusosoikeuden antama päätös ja vasta sitten kannella asiasta oikeusasiamiehelle. Voidaan myös katsoa, että asian tutkiminen oikeusasiamiehen kansliassa on tarkoituksenmukaista vasta, kun kaikki muutoksenhakuelimet on käyty lävitse.

4.2.3 Keskeisiä ratkaisuja vuodelta 2013

Sosiaalivakuutuksen alalla vuonna 2013 annetuista laajempaa merkitystä oli asialla/ratkaisulla, jossa käsiteltiin nimien keräämistä aloitteeseen Kelan toimistossa. Lisäksi apulaisoikeusasiamies puuttui aktiivisesti monin eri keinoin Kevan hakemusten ruuhkaantumiseen. Merkittäviä olivat myös tapaukset, jossa oli kyse lapsen kuntoutushakemuksen viivästymisestä Kelassa ja opintotukipäätöksen postittamisesta myös opiskelijan vanhemmalle.

Ensimmäisessä ratkaisussa oli kyse tilanteesta, jossa Kelan toimistossa kerättiin nimiä kannabiksen laillistamista koskevaan aloitteeseen. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja punnitsi asiassa toisaalta sananvapauden käyttämisen ja toisaalta Kelan palveluvelvollisuutta keskenään. Ratkaisun lopputulema oli, että Kela voi kieltää kyseisen toiminnan, sillä Kelan asiakkailla oli oikeus hoitaa asioitaan, jotka Kelan toimistossa usein ovat henkilökohtaisia ja henkilölle tärkeitä, luottaen siihen, että asiointitapahtuma on rauhallinen ja vailla ulkopuolisia häiriöitä.

Kevan hakemusten käsittelyn ruuhkaantumiseen apulaisoikeusasiamies puuttui aktiivisesti tutkimalla yksittäisiä kanteluita ja ottamalla asiasta oman aloitteen. Hakemusten ruuhkaantuminen johtui uuden käsittelyjärjestelmän käyttöönotosta. Apulaisoikeusasiamies kohdisti Kevaan myös tarkastuksen, jossa käsiteltiin hakemuskäsittelyn ruuhkautumista. Asian tutkimisen jälkeen Kevasta on saatu edelleen tietoja asian nykytilanteesta. Keva aikoo jatkossakin toimittaa tietoja asiasta apulaisoikeusasiamiehelle. Tällaisella seurannalla on merkitystä siinä, kuinka aktiivisesti viranomainen puuttuu ruuhkiin.

Kolmannessa tapauksessa lapsen kuntoutushakemuksen oli viivästynyt. Kelassa kyseisen asian käsittely kesti pidempään kuin olisi pitänyt. Tällaisten päätösten ei tulisi viivästyä. Varsinkin kuntoutusta koskevissa hakemuksissa on ensiarvoisen tärkeää, että kuntoutusta saadaan riittävän nopeasti ja oikea-aikaisesti.

Merkittävä oli myös Kelalle annettu päätös liittyen opintotuen myöntämiseen alaikäiselle henkilölle. Ratkaisu oli Kelan kannalta erittäin merkittävä, sillä se tarkoitti 160 000 opintotukipäätöksen lähettämistä sekä opiskelijalle, että hänen vanhemmilleen. Asiassa

oli kyse alaikäiselle myönnetystä opintotuesta, jonka myöntämisessä otettiin huomioon hänen vanhempiensa tulot.

Kela toimitti päätöksen pelkästään opiskelijalle, mutta apulaisoikeusasiamies katsoi, että päätös on lähetettävä sekä opiskelijalle että hänen vanhemmilleen, sillä molemmat ovat asiassa asianosaisia ja molemmilla on oikeus käyttää puhevaltaa eli toisin sanoen valittaa päätöksestä. Päätöksen antaminen tarkoitti, että Kelassa oli pohdittava, missä kaikissa asiaryhmissä näin on tehtävä ja miten asia käytännössä toteutetaan sekä sitä, kummalle vanhemmista päätös lähetetään.

4.2.4 Oikeusasiamiehen tekemät tarkastukset sosiaalivakuutusasioihin liittyen

Sosiaalivakuutuksen puolella oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan puitteissa suorittamat tarkastukset eroavat huomattavasti terveydenhuollon puolella tehtävistä tarkastuksista. Tarkastuksia tehdään vuosittain noin viisi kappaletta. Vuosittain tarkastetaan vähintään yksi Kelan toimipaikka. Tarkastuksia tehdään niin yksittäisiin toimipaikkoihin kuin aluekeskuksiin. Sosiaalivakuutuksen puolella tehtävät tarkastukset ovat enemmän tutustumisluonteisia käyntejä, kuin tarkastuksia sanan varsinaisessa merkityksessä.

Tarkastukseen liittyvät asiakirjat tilataan ja niihin tutustutaan etukäteen. Ennakkomateriaaliin kuuluu yleensä viraston tekemiä päätöksiä, tilastotietoja ja ohjeistuksia. Tarkastuksen aikana käydään keskusteluja sekä ennakkomateriaaliin, että mahdollisiin lainsäädäntömuutoksiin liittyen. Suurin osa tarkastuksen kestosta vietetään istuen kokoushuoneessa keskustelemassa. Yleensä tilat kuitenkin aina kierretään. Kelan asiakaspalvelutiloissa kiinnitetään huomiota asiakaspalvelutiskeihin ja siihen, voiko niillä asioidessaan hoitaa asiansa luottamuksellisesti ilman, että sivulliset kuulevat henkilön yksityisiä asioita. Lisäksi tarkkaillaan tilojen esteettömyyttä.

Tarkastukset kestävät yleensä kolmesta neljään tuntiin eikä niiden pohjalta useinkaan oteta omia aloitteita. Sen sijaan niiden pohjalta tutkittavaksi saattaa tulla ohjeistukseen tai informaatioon liittyviä ohjeita. Työasioiden puolella tarkastuksen perusteella on tullut tutkittavaksi työttömyyskassaan liittymistä koskevat ohjeet. Omien aloitteiden tulisi

kuitenkin olla laajemmin kaikkia vastaavia laitoksia koskevia, eikä vain yhden viraston ongelma.

4.3 Apulaisoikeusasiamiehen haastattelu

Viimeisenä haastatteluna opinnäytetyötä varten haastattelin eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinia Helsingissä 20.3.2014. Seuraava osio perustuu yksinomaan tähän haastatteluun. Kysymykset liittyivät laajemmin oikeusturvan saavutettavuuteen. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on koulutukseltaan oikeustieteen lisensiaatti ja ennen nykyistä tehtäväänsä hän on toiminut tutkijana Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutissa sekä Kelan tutkimusosastolla. Apulaisoikeusasiamiehenä hänen tehtävänä on toimia laillisuusvalvojana. Tämä tapahtuu ratkaisemalla kanteluita, ottamalla omia aloitteita, tekemällä tarkastuksia ja edistämällä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

4.3.1 Mikä on tärkeintä oikeusturvan saavutettavuus -ajattelussa?

Oikeusturvan saavutettavuus ajattelussa on tärkeitä se, että oikeusturvakeinoja on saatavilla kohtuulliseen hintaan ja ne toimivat tehokkaasti. On tärkeää, että ihmisillä on ensinnäkin mahdollisuus saada riittävästi tietoa muutoksenhakukanavista ja toisekseen mahdollisuus saada riittävästi apua itse menettelyyn sekä tietoa siitä, miten tulee toimia, jos on tarvetta turvautua johonkin muutoksenhakumenettelyyn.

Vaikka ensiasteen päätöksenteko on tärkeää, on muutoksenhaun kannalta merkittävää, että tehokkaita välineitä on helposti saavutettavissa ja ne ovat hinnaltaan sellaisia, etteivät ne kalleudellaan estä henkilöitä niitä käyttämästä. Muutoksenhakutiet eivät myöskään saisi olla niin vaikeita, että niiden käyttöön pystyisivät turvautumaan vain oikeustieteen ammattilaiset.

4.3.2 Oikeusturva

Kappaleessa 2.1 on käsitelty oikeussuojan ja oikeusturvan käsitteiden eroa. Termejä ei kuitenkaan aina erotella toisistaan. Sekä yleisessä keskustelussa että oikeustieteellisessä keskustelussa se puhutaanko oikeusturvasta vai oikeussuojasta voi olla hyvin sattumanvaraista. Ihmiset eivät aina välttämättä edes ajattele, voiko kyseisillä käsitteillä olla jotain eri merkityssisältöjä. Käsitteet saattavat siis mennä toisinaan ristiin.

Oikeusturvan saavutettavuuteen liittyvistä keskeisimmistä sopimuksista Suomen kannalta merkittävin on ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioiminen muutti rakenteita ja ajattelua sekä rikos ja siviili puolella eli toisin sanoen korkeimman oikeuden alalla sekä hallinto-oikeuden puolella, jossa ymmärrettiin, että myös hallintopuolella on toteutettava sekä kansalaisoikeuksia että sosiaalisia oikeuksia. Kyseinen artikla johti järjestelmän uudelleen organisointiin.

4.3.3 Oikeudellisen informaation saavutettavuus ja netin merkityksen lisääntyminen

Yksilön näkökulmasta neuvontavelvollisuus toteutuu nykyään hyvin. Tämä johtuu siitä, että hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen on liitettävä mukaan valitusosoitus, mikäli päätökseen voi hakea muutosta. Tätä kautta viranomaisen neuvontavelvollisuus tulee huolehdittua. Sitä on vaikea sanoa, jääkö ohjaus käytännössä kirjallisen ohjauksen varaan vai neuvotaanko ihmisiä myös enemmän. Oikeusasiamies on laillisuusvalvonnassaan valvonut ja kysellyt, onko muutoksenhakumahdollisuudesta kerrottu. Vastaukset ovat olleet positiivisia, sillä henkilöille on kerrottu heidän oikeudestaan hakea muutosta. Tämä ei kuitenkaan ole säännönmukaista. Suomessa asiat ovat kuitenkin verraten hyvin.

Oikeusasiamies valvoo toiminnassaan, että viranomaiset toteuttavat neuvontavelvollisuuttaan ja kertovan asiakkailleen muutoksenhakumahdollisuudesta sekä antavat muutoksenhakuun liittyen sekä kirjallisesti että suullisesti ohjeita ja neuvontaa. Muutoksenhakumahdollisuudesta kertominen ja muutoksenhakuohjauksen antaminen on tärkeää siksi, että vain sitä kautta henkilö voi saada muutoksen hänelle annettuun päätökseen. Lisäksi oikeusasiamies valvoo myös sitä, että esimerkiksi suljetuissa laitoksissa olevilla

ihmisillä on tieto siitä, että heillä on oikeus kannella oikeusasiamiehelle, mikäli siihen on tarvetta.

Informaation saatavuus riippuu hallinnonalasta. Joillain aloilla tieto voi olla helpostikin saatavissa. Niille, jotka osaavat hyödyntää tietotekniikka, on jatkuvasti saatavilla tietoa verkosta. Verkko asettaa kuitenkin haasteita kaikille hallinnonaloille, sillä Suomessa on edelleen iso osa väestöstä, joka ei käytä verkkopalveluita. Näitäkin ihmisiä pitäisi kuitenkin pystyä palvelemaan yhtä tehokkaasti. Painettua materiaalia sekä puhelinpalveluita rajoitetaan jatkuvasti ja palvelupisteitä harvennetaan kaikissa mahdollisissa hallinnonpalveluissa. Siinä mielessä tiedon saaminen voi olla aina haasteellisempaa niille, jotka eivät osaa käyttää verkkoa.

Jos esimerkiksi otetaan Kelan palvelut, niin suurin osa perhe-etuuksien sekä opintotuen hakemuksista ja muutoksista tehdään verkon kautta. Nämä asiakkaat eivät enää käy henkilökohtaisesti asioimassa Kelassa. Kelan asiakkaissa on kuitenkin paljon niitä, jotka voisivat osata hoitaa asian verkossa, mutta haluavat kuitenkin käydä keskustelemassa asiakaspalvelijan kanssa ja varmistua siitä, että ovat täyttäneet lomakkeen oikein ja ymmärtäneet kaiken. Nämä ihmiset haluavat edelleen palvelua kasvokkain.

Palvelujen pitäisi olla monikanavaisia, jotta ihmiset voisivat kykyjensä ja tarpeittensa mukaan saada sellaista palvelua ja opastusta, jota he tarvitsevat. Verkkoon siirtyminen asettaa haasteita, sillä se voi tarkoittaa sitä, että osa ihmisistä jää kokonaan vaille palveluita. Nämä ihmiset voivat vielä olla juuri niitä, jotka apua, tukea ja ohjausta kipeimmin tarvitsisivat.

4.3.4 Muutoksenhakijoiden koulutuksen väliset erot

Koulutuksen väliset erot näkyvät muutoksenhauissa selvästi. Professori Raija Huhtanen on väitöskirjassaan (Toimeentulotuki ja tarveharkinta 1994) todennut, että toimeentulotuen muutoksenhakijoista suuri osa on opiskelijoita, sillä he ovat usein kyvykkäämpiä kuin kyseisen alan muut asiakkaat. Nykyisessä muutoksenhakujärjestelmässä on pyritty tasaamaan näitä koulutuksen välisiä eroja sillä, että henkilön on mahdollista saada hallinnollinen asiansa vireille jo kirjoittamalla olevansa tyytymätön annettuun päätökseen.

Koulutuksen erot saattavat heijastua myös henkilöiden taloudellisiin eroavaisuuksiin. Maksullisuus karsii huomattavasti muutoksenhakijoita, sillä heikommassa taloudellisessa asemassa olevat henkilöt jättävät turvautumatta muutoksenhakuun, jos he pelkäävät, että kulut jäävät itselle maksettavaksi. Mitä heikompi taloudellinen asema henkilöllä on, sitä heikompi riskinotto-kyky hänellä on. Tätä ehkäistäkseen on pyritty luomaan yksinkertaisia tapoja hakea muutosta sellaisissa asioissa, joissa on paljon massaluonteisia päätöksiä. Lisäksi oikaisuvaatimus on tulossa käyttöön kaikilla hallinnonaloilla. Tämä on hyvä, sillä sitä kautta voidaan kevyessä menettelyssä nopeasti katsoa, ettei päätöksessä ole virhettä.

4.3.5 Resurssit oikeusturvan saavutettavuuden haasteena

Oikeusturvan saavutettavuus on kallis perusoikeus. Resurssit vaikuttavat siihen siten olennaisella tavalla. Tehokkuus olisi äärimmäisen tärkeää. Tämä on tärkeää niin muutoksenhakijan kannalta mutta myös vastapuolen kannalta, jotta asiassa voitaisiin joko edistyä tai suunnitelma hylätä. Jos oikeusturvan turvaaminen on resurssien puutteen vuoksi hidasta, se saattaa pysäyttää varsinaista toimintaa esimerkiksi siinä tapauksessa, että kyseessä on yrityksen hakema ympäristölupa, johon yksityinen henkilö hakee muutosta. Tämä johtaa yrityksellä tulojen menettämiseen. Tilan jatkuminen sellaisenaan pitkään on riski yhteiskunnan hyvälle toiminnalle.

Jotta oikeusturvan saavuttaminen voisi tapahtua nopeasti ja tehokkaasti, vaatii se paljon resursseja. Esimerkiksi tuulivoimala projekti voi olla todella kallis, mutta jos kyseessä on lapseen liittyvä asia kuten huoltajariita, on tilanne lähes kestävä, sillä päätös tulisi saada mahdollisimman nopeasti. Lapsi kasvaa koko ajan ja olosuhteet muuttuvat, joten jos aikaa kuluu paljon, saattaa tilanne olla jo muutoksentekohetkellä aivan toinen. Olisi tärkeää, että resursseja olisi paljon. Rahalla ja työtä tekevillä virkamiehillä on toki oma osuutensa, mutta olisi tärkeää, että lisäksi järjestelmä ja rakenne olisi luotu siten, että asiat voitaisiin ratkaista nopeasti.

4.3.6 Oikeusasiamiehen toiminnan merkitys oikeusturvan kannalta

Oikeusasiamiehen toiminta vaikuttaa viranomaisten päätöksenteon ensivaiheeseen, sillä valvonnalla varmistetaan, että neuvonta ja muutoksenhakuosoitukset ovat kunnossa annettujen päätösten yhteydessä. Koska oikeusasiamies valvoo viranomaisten toimintaa, eivät he voi olla passiivisia, vaan joutuvat tekemään päätöksiä eivätkä voi jättää asioita ratkaisematta syyttä. Ilman valvontaa ikävät, vaikeat tai kielteiset asiat voisivat jäädä roikkumaan, eikä henkilö edes saisi päätöstä, josta voisi valittaa. Ensiasteen päätöksenteko on ratkaisevaa, jotta epämieluisasta päätöksestä voi ylipäätään valittaa.

Oikeusasiamies korostaa viivytyksetöntä asian käsittelyä. On tärkeää, että henkilö saa päätöksen, vaikka se olisikin hänelle kielteinen. Saatuaan päätöksen hänellä on kuitenkin mahdollisuus valittaa siitä. Ilman päätöksen antamista, ei hän voi tehdä asialle mitään. Oikeusasiamies valvoo myös tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuutta. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on jouduttu antamaan huomautus asian käsittelyn pituudesta. Näin on pystytty vaikuttamaan tuomioistuimen sisäiseen järjestelyyn, sillä asioiden ratkaisun jouduttamiseksi töiden järjestely ja organisointi on pitänyt tarkistaa ja joskus jopa tehdä uudelleen. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat vaikuttaneet töiden järjestelyyn ja organisointiin myös muissa viranomaisissa kuin tuomioistuimissa.

4.3.7 Oikeuksien väärinkäyttäjät

Valtion hallinnossa törmää toisinaan henkilöihin, joiden tapa hakea päätöksiä ja valittaa niistä tai hakea muutoin muutosta, saattaa osoittautua oikeuden väärinkäytöksi. Tällainen toiminta pitäisi katkaista mahdollisimman nopeasti, sillä kyseessä on yksi yhteinen oikeus, joka kuuluu kaikille. Yksi asiakas ei voi viedä esimerkiksi oikeusasiamiehen resurssia siten, että se estää mahdollisuuden palvella kaikkia tasapuolisesti. Jos henkilön kanteluita on tutkittu useampaan kertaan ja niiden on todettu olevan perusteettomia, on tällainen jatkuva kanteleminen pyrittävä katkaisemaan mahdollisimman nopeasti, mutta myös siten, ettei henkilölle jää se kuva, ettei hänen asioistaan välitetä.

Oikeuksia väärinkäyttäviä asiakkaita esiintyy aina toisinaan. Kysymys siitä, miten heidän kanssaan tulisi toimia, on hyvin vaikea ja melko kehittymätön eurooppalaisessa

keskustelussa. Kun keskustelussa esiintyy oikeuksien rajoittaminen, suhtaudutaan asiaan aina hyvin varovaisesti. Täten oikeuksien väärinkäyttöä koskevaan artiklaan liittyvä keskustelu on ollut melko vähäistä, eikä yhteisymmärrystä siitä, miten artiklaa voitaisiin kehittää, ole päässyt syntymään.

Asiaa kuitenkin pitäisi pyrkiä kehittämään, sillä kaikilla pitäisi olla yhtenäisen mahdollisuudet julkishallinnon palveluihin. Sellaista tilannetta ei pidä päästä syntymään, että yhden henkilön oikeuksien toteuttaminen vaatii niin paljon resursseja, että muut eivät samaa palvelua saa. Lopulta tullaan kuitenkin aina siihen, että esimerkiksi oikeusasiamiehen tapauksessa kyseessä on yksi yhteinen resurssi, jossa yhden henkilön oikeuksien toteutumisen valvonta ei saa mennä yhteisen hyvän edelle.

Vaikka oikeuksien väärinkäytön kieltoa pyrittäisiinkin tehostamaan rajoittamalla oikeuksiaan väärinkäyttävien henkilöiden oikeuksia, tulee samalla kuitenkin varmistua siitä, että henkilö ei jää vaille tarvitsemiaan palveluita esimerkiksi muutoksenhakuun liittyen. Tästä syystä kantelut tai muutoksenhaut on tutkittava, vaikka tiedossa olisikin, että kyseinen henkilö on useasti ollut yhteydessä samaan viranomaiseen samaan asiaan liittyen.

Yhden henkilön samaan muutoksenhakuelimeen osoittamat lukemattomat kantelut tai muutoksenhaut eivät oikeuta siihen, että asia jätetään tutkimatta siitä syystä, että sama ihminen on valittanut monta kertaa aikaisemminkin. Vaikka henkilö olisi kannellut aikaisemmin, ei se tarkoita, etteikö uudelle kantelulle voi olla tarvetta tai syytä. Kantelu tai muutoksenhaku voidaan jättää tutkimatta vain siinä tapauksessa, että se on ilmeisen perusteeton.

Yksi tapa yrittää ratkaista tilanne oikeuksien väärinkäyttäjän kanssa, on yrittää selittää kyseiselle henkilölle, että kyseisen viranomaisen resurssien kannalta on haastavaa, että hän kirjoittaa jatkuvasti samalle viranomaiselle. Oikeuksien väärinkäyttäjälle olisi hyvä selventää sitä, että hänen asiansa ovat toki tärkeitä, mutta viranomaisilla ei ole resursseja tutkia kaikkien yksilöiden kaikkia asioita ja tasapuolisuuden nimissä on tärkeää, että myös muiden henkilöiden oikeudet voivat toteutua.

Oikeuksien väärinkäyttöön liittyen on äärimmäisen vaikeaa löytää ainakaan eurooppalaista keskustelua. Asiaan on mahdollista saada paremmin otetta siten, kun pohtii, onko oikeusteoreettisesti kyseessä yksilön vai yhteisön oikeus. Vaikka oikeusasiamiehelle kanteleminen on yksilölle kuuluva oikeus, on siinä myös yhteisöllinen piirre, sillä kyseessä on yksi resurssi, joka jaetaan kaikkien käyttäjien kesken. Yhden ihmisen oikeutta ei siis voi yltiöpäisesti suojella, jotta muut eivät jää ilman.

Euroopan unionin tasolla on ollut havaittavissa tietopyyntöjä, joita on tehty oikeuksien väärinkäyttämiseksi. Viranomaiselle esitetyt jatkuvat laajat tietopyynnot tukkivat viranomaisen resurssin. Vaikka henkilöllä onkin oikeus saada pyytämänsä dokumentit, voidaan tietopyyntö katsoa kohtuuttomasti, mikäli se näytetään tehneen vaikeuttaakseen viranomaisen toimintaa sitomalla sen resurssit tietopyynnön mukaisten dokumenttien toimittamiseen. Tämä ratkaistiin siten, että esimerkiksi Euroopan unionin komissio ja tuomioistuin tietopyynnössä edellytetään henkilön kertovan nimensä ja sen, mitä varten hän dokumentteja pyytää. Pelkästään jo tämä vähensi tietopyyntöjen määrää.

4.3.8 Kanteluiden kääntäminen kantelijan äidinkielelle

Oikeusasiamiehen toiminnassa on vakiintunut tapa kääntää kanteluita ja toisinaan jopa päätöksiä kantelijan kieleltä ja kielelle. Oikeusasiamiehellä ei ole velvollisuutta tutkia millä tahansa kielellä tullutta kantelua, mutta kyseisen kantelun ja siihen annetun vastauksen kääntäminen säästää lopulta viranomaisten voimavaroja.

Kun päätös on käännetty kantelijan kielelle, voidaan hänelle lyhyesti kertoa, mitä mieltä oikeusasiamies on hänen asiastaan. Näin ollen henkilö saa omalla kielellään tiedon siitä, onko hänen asiassaan toimittu lainvastaisesti vai ei. Tämä voi säästää muiden viranomaisten aikaa. Kanteluiden ja päätösten kääntämisessä on kyse sekä tehokkuudesta että oikeusturvakysymyksestä.

4.3.9 Laillisuusvalvonta ja oikeusturvan saavutettavuus

Laillisuusvalvojan toiminnassa tärkeintä on luotettavuus. Sekä valvottavien että kantelijoiden tulee voida luottaa toimintaan. Luottamus perustuu asialliseen, asianmukaiseen, riippumattomaan ja oikean sisältöiseen laillisuusvalvontaan. Lisäksi valvonnan tulee olla todellista valvontaa eikä politikointia. Tämän tulee näkyä toiminnassa. Sitä kautta saavutetaan arvostus, jonka oikeusasiamiehen toiminta voi saavuttaa. Arvostus vaikuttaa myös siihen, että toiminta voi olla tehokasta.

Oikeusturvan saavutettavuuden kannalta on tärkeintä tiedon saaminen mahdollisuudesta ylipäättään. Kun ihminen tietää oikeutensa, on hänen mahdollista edes pyrkiä viemään prosessi läpi, vaikka se voisikin olla välillä takkuilevaa. Tämän vuoksi muutoksenhakuteiden pitäisi olla aktiivisesti esillä, jotta henkilöt tietävät, mistä he voivat hakea muutosta päätökseen, joka ei ole itselle mieluinen ja kokee muutoksenhaun tarpeelliseksi.

5 POHDINTA

Access to justice – oikeusturvan saavutettavuus pitää sisällään hyvin paljon eri osia. Oikeusturvaa pidetään niin tärkeänä oikeutena, että se on pyritty turvaamaan useissa kansainvälisissä sopimuksissa sekä kansallisessa lainsäädännössä. Vaikka Suomen lainsäädäntöön on eniten vaikuttanut Euroopan ihmisoikeussopimus, YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on hyvin perustavanlaatuisen oikeusturvakeskustelun syntymisen kannalta. Oikeusturvasta on vähitellen muodostunut itsenäinen perusoikeus, jonka sisältö ja muodot voidaan nykyään määritellä hyvinkin tarkkaan.

Oikeusturva on teoreettisesti saavutettavissa Suomessa erittäin hyvin. Se on tässä työssä tullut todistettua. Muutoksenhaku- ja kantelumahdollisuuksia on useita. Lisäksi Suomessa on hyvät muutoksenhakuviranomaiset ja useita laillisuusvalvojia. Teoriassa informaatiota on saatavissa ja viranomaisilla on neuvontavelvollisuus.

5.1 Oikeudelliseen informaation pääsyn problematiikka

Oikeudelliseen informaatioon pääsy on avainasemassa oikeusturvan saavutettavuuden kannalta. Henkilön on mahdoton saavuttaa oikeuksiaan, mikäli hän ei tiedä edes niiden olemassaolosta. Tiedon saaminen pitäisi siis olla mahdollisimman helppoa. Oikeudellinen informaatio on kuitenkin lähes poikkeuksetta asiantuntijoiden tuottamaa ja sen lukeminen voi olla asiaan vähemmän vihkiytyneelle melko haastavaa. Ongelma onkin se, miten oikeudellinen informaatio voitaisiin tuottaa siten, että se olisi kaikkien tavoitettavissa mutta ennen kaikkea myös kaikkien tajuttavissa.

Olisi ensiluokkaisen tärkeää, että viranomaisista ja varsinkin valituskanavista olisi olemassa selkokieliset oppaat, joissa selitettäisiin mahdollisimman yksinkertaisesti, miten henkilön tulee toimia ja mitä asioita hänen tarkalleen ottaen tulee kirjoittaa päätöksen saadakseen tai muutoksenhaun säännöt täyttääkseen.

5.2 Julkisen hallinnon ja informaation siirtyminen nettiin

Sekä oikeudellinen informaatio että viranomaisissa asioiminen on hiljalleen siirtymässä nettiin enemmän ja enemmän. Lopulta olemme varmaankin tilanteessa, jossa henkilökohtaista asiointia ei käytännössä enää ole ja kaikki viranomaistoimintaan liittyvät asiat hoidetaan netissä. Tämä ei ole mikään ongelma nuoremmille sukupolville, sillä suurin osa nuorien eniten hyödyntämiin tukiin liittyvä asiointi tapahtuu jo nyt netin välityksellä.

Nettiin siirtyminen on yksi ratkaisu viranomaisten resurssipulaan. Henkilökohtaisen asioinnin mahdollistaminen vaatii viranomaisilta aivan erityyppisiä resursseja ja aivan erilaisessa mittakaavassa kuin asioiminen pelkästään netin välityksellä. Informaation siirtyminen nettiin vapauttaa rahaa painokuluista, jotka saattavat edelleen nousta hyvinkin suuriksi. Netissä tehtyjä hakemuksia saattaa olla myös helpompi lukea, sillä asiakkaan käsiala ei aina ole helposti luettavissa.

Nettiin siirtymisellä on monia positiivisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Toisaalta netissä asioiminen saattaa olla turhankin helppoa ja valitusviranomaisille netin asettama anonymiteetin suoja saattaa lisätä asiattomia yhteydenottoja. On kuitenkin otettava huomioon myös se, että toisille netissä asioiminen madaltaa kynnystä asioida viranomaisessa, mutta toisille se saattaa muodostaa ylitsepääsemättömän kynnyksen.

Suomessa on edelleen olemassa henkilöitä, joilla ei ole jatkuvaa pääsyä nettiin ja jopa henkilöitä, jotka eivät ole koskaan nettiä käyttäneet. Varsinkin jälkimmäiselle ihmisryhmälle netissä asioiminen on mahdotonta ainakin ilman ulkopuolista apua. Näillekin ihmisille on joka tapauksessa tuotettava julkisia palveluita. Nämä ihmiset saattavat myös olla niitä, jotka julkisia palveluita eniten kaipaavat.

Tällä hetkellä julkisen hallinnon haasteena on pyrkiä tarjoamaan palveluita kaikissa muodoissa siten, että palveltua tulee tasavertaisesti ne, jotka tekevät kaikki hakemuksensa ja muutositmoituksensa netissä sekä ne, jotka eivät nettiä osaa käyttää ainakaan tähän tarkoitukseen. Huomattavaa on se, miten paljon myös julkisen hallinnon palvelut siirtyvät nettiin yhä enemmän ja enemmän. Vaikka netti on oivallinen ja helppo tapa

palvella ihmisiä, on kuitenkin otettava huomioon, että palvelut eivät modernisoituisi nopeampaa kuin ihmiset.

On mahdollista, että joskus tulevaisuudessa kaikki palvelut voivat olla saatavilla vain netissä, mutta se ei saa tapahtua ennen kuin kaikilla on tosiasialliset kyvyt ja mahdollisuudet saavuttaa palvelut sitä kautta. Tämä tulisi ottaa huomioon nettipalveluja suunniteltaessa. Välillä tuntuu, että viranomaiset varautuvat jo etukäteen tulevaan kehitykseen ja siirtävät palveluitaan nettiin ennen kuin kaikki asiakkaat ovat sinne löytäneet. Vaikka nettiin siirtyminen vapauttaa resursseja niin henkilökohtaisesta kuin puhelimestakin tapahtuvasta asiakaspalvelusta, on nämä resurssit kuitenkin oltava olemassa niin kauan kuin on henkilöitä, jotka eivät pysty netissä asioimaan.

5.3 Valituskanavat ja niiden toimivuus

Opinnäytetyön päämääränä oli tarkastella lähemmin terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusasioiden valituskanavia. Valituskanavat terveydenhuollossa ja sosiaalivakuutusasioissa eroavat toisistaan monellakin tavalla. Suurin syy tähän on se tosiasia, että sosiaalivakuutusasiasta valitettaessa valitetaan lähes aina annetusta päätöksestä. Terveydenhuoltoon liittyvä valitus taas kohdistuu useimmiten hoitoon, palveluun ja kohteluun. Terveydenhuollossa lääkärin päätöksestä ei ole valittamisoikeutta, joten muutoksenhakeminen ei ole aina edes mahdollista.

5.3.1 Terveydenhuollon valituskanavat

Jos terveydenhuollossa valitetaan hoidosta, palvelusta tai kohtelusta, ovat valituskanavat sinänsä melko yksinkertaiset. Tässä työssä on jätetty tarkemman tarkastelun ulkopuolelle potilasvahinko ja terveydenhuollon asian saattaminen hallintoriitamenettelyyn. Tästä syystä terveydenhuoltoon liittyen ei ole voitu käyttää termiä muutoksenhaku, sillä työssä ei ole edes pyritty esittelemään sitä, miten terveydenhuollossa annettuun päätökseen voi mahdollisesti hakea muutosta.

Se, ettei lääkärin päätökseen ole muutoksenhakumahdollisuutta, antaa huomattavan paljon valtaa yksittäisille lääkäreille. Asia on sinänsä ymmärrettävä, sillä lääkäreiden tekemien päätösten määrä nousee jo päivittäin niin uskomattomiin lukemiin, että muutoksenhakujen tutkimiseen tarvittaisiin oma muutoksenhakuelin, jonka ylläpitäminen olisi erittäin kallista, sillä asiantuntijoiden pitäisi koostua niin lääketieteen kuin oikeustieteen asiantuntijoista.

5.3.2 Sosiaalivakuutusasioiden valituskanavat

Sosiaalivakuutukseen liittyen muutoksenhakulautakuntien määrä on huomattava. Verrattuna siihen, että yleisesti ottaen muutoksenhaut keskittyvät yhdelle viranomaiselle, kuulostaa sosiaalivakuutuksen muutoksenhakulautakuntien määrä, viisi kappaletta, melko suurelta. Tässä työssä on kuitenkin tarkasteltu pelkästään sosiaalivakuutukseen liittyvät muutoksenhakulautakunnat ja muut on jätetty kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Näin ollen muutoksenhakulautakuntia on kokonaisuudessaan vieläkin enemmän.

Sosiaalivakuutus on hyvin monimuotoinen toimeentuloa turvaava vakuutus, johon liittyvien päätöstenkin määrä on hyvin suuri. Siksi myös muutoksenhakuviranomaisia on useita. Jos kaikki muutoksenhaut olisi keskitetty yhdelle viranomaiselle, olisi kyseinen viranomainen hyvin suuri toimija, jossa olisi oltava useiden eri alojen asiantuntijoita. Siten voidaankin katsoa muutoksenhakulautakuntien määrän olevan perusteltu.

5.4 Tutkimuksen jatkaminen

Opinnäytetyössä on tarkasteltu oikeusturvan saavutettavuutta käsitteenä sinänsä, mutta tarkempana päämääränä oli luoda yksinkertaiset mallit sille, miten valittaa terveydenhuollosta tai sosiaalivakuutusasiasta. Työn rajallisuuden vuoksi tarkastelua ei ollut mahdollista ulottaa useammille oikeudenaloille. Näin ollen työn jatkaminen olisi aiheellista ja kannattavaa.

Koska työssä on terveydenhuollon osalta tarkastelu rajattu koskemaan lähes yksinomaan valituskanavia, on potilasvahinko ja lääkärin päätöksestä valittaminen jätetty

hyvin vähälle huomiolle. Siksi olisi aiheellista jatkaa työtä tarkastelemalla tarkemmin myös näitä terveydenhuollon valituskanavia, joissa kyse on yksilön kannalta ehkä jopa tärkeämmistä asioista. Nämä valituskanavat kun vaikuttavat olennaisesti yksilön saamaan päätökseen, kun taas tässä työssä tarkastelluissa valituskanavissa on kyse lähinnä prosessuaalisista menetelmistä ja siitä, että henkilö tulee oikein kohdelluksi.

Työtä voisi jatkaa tarkastelemalla eri oikeudenalojen valituskanavia kuten sitä, miten valittaa esimerkiksi poliisiasiasta tai mitkä ovat vankien valituskanavat. Vaikka tarkasteleminen rajattaisiinkin vain julkisoikeudellisiin asioihin, on eri oikeudenaloja jäljellä vielä useita. Lisäksi tarkastelun voisi tulevaisuudessa ulottaa myös yksityisoikeudellisiin valituskanaviin. Tosin tätä varten myös pohjatyo olisi tehtävä kokonaan uudelleen, sillä tässä työssä on keskitytty vain oikeusturvan saavutettavuuteen julkisoikeuden näkökulmasta.

Tässä työssä oikeusturvan saavutettavuutta on tarkasteltu ainoastaan aiheeseen liittyvän kirjallisuuden, asiantuntija-artikkeleiden ja asiantuntijahaastattelujen avulla. Asiantuntijat ovat omaan alaansa perehtyneitä, joten heille oikeusturvan saavutettavuus näyttäytyy hyvässä valossa. Lisäksi tätä työtä varten haastatellut asiantuntijat ovat sellaisessa asemassa, että he tutkivat kanteluita, joiden kirjoittajilla on tieto kantelumahdollisuudesta oikeusasiamiehelle ja siten jo tietoa omista oikeuksistaan.

Tässä työssä ei ole otettu mitenkään kantaa siihen, miten yksilöt näkevät oikeusturvan saavutettavuuden. Koska oikeusturva on tärkeä yksilön perusoikeus, olisikin tärkeä selvittää se, miten oikeusturvan saavutettavuus Suomessa nähdään ja onko ihmisillä riittävästi tietoa hakeakseen omia oikeuksiaan. Kyselyssä olisi tärkeä tutkia sitä, kuinka hyvin ihmiset ovat tietoisia eri muutoksenhaku- ja laillisuusvalvontaviranomaisista ja kuinka valmiita he kokevat olevansa tekemään kantelun esimerkiksi oikeusasiamiehelle. Yhtenä näkökulmana kyselyssä olisi hyvä ottaa esille se, miten henkilöt kokevat viranomaistekstit, sillä usein henkilöille saattaa tuottaa päänvaivaa heidän saamansa päätös, vaikka muutoksenhaku tai valitus olisi päätöksen vastaanottamiseen saakka sujunut mainiosti.

LÄHTEET

Aaltonen, M., Heino, P., Villa, S. 2012. ”Riitelemine on pienelle ihmiselle raskasta”. Selvitys syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Helsinki: Sisäministeriö.

Aer, J. 2003. Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede-Jurisprudentia 2003:XXXVI. 5–62

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012. 2013. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies.

Encyclopædia juridica Fennica VII. 1999. Oikeuden yleistieteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja n:o 30. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy

Ervasti, K. 2001. Konfliktit ja vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Teoksessa Pohjonen, S. 2001. Sovittelu ja muut konfliktinratkaisumenetelmät. Vantaa: Werner Söderström Lakitieto Oy. 13–38

Ervasti, K. 2011. Oikeuden saamisen monet kasvot. Oikeus 3/2011. 347–360

Euroopan parlamentti. EU:n perusoikeuskirja. Luettu 16.2.2014.
<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/0003fbe4e5/EU:n-perusoikeuskirja.html>

Europa. Euroopan ihmisoikeussopimus. Luettu 20.4.2014.
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_human_rights_convention_fi.htm

Hallberg, P. 2011. Oikeusturva. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Scheinin, M., Tuori, K., Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeudet. Juva: WSOY. 783–808

Havansi, E. 2007. Oikeudenkäynti ja pakkotäytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirvelä, P. ja Heikkilä, S. 2013. Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Porvoo: Edita Publishing Oy

Ihmisoikeuskeskus. Mikä ihmisoikeuskeskus? Luettu 26.1.2014.
<http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/keita-olemme/ihmisoikeuskeskus/>

Kansalaisneuvonta. Tietoa kansalaisneuvonnasta. Luettu 16.2.2014.
http://www.kansalaisneuvonta.fi/kansalaisneuvonta/fi/tietoa_kansalaisneuvonnasta/index.html

Kela. 2012. Muutoksenhaku Suomessa. Päivitetty 19.10.2012. Luettu 17.3.2014.
http://www.kela.fi/sosiaaliset-oikeudet_muutoksenhaku-suomessa

Linna, T. 2004. Oikeudenväärinkäytön kielto ja sen sovelluksia. Lakimies 4/2004. 622–638

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima Oy

Niemelä, J. esittelijäneuvos. 2014. Haastateltu 14.3.2014. Haastattelija Hosike, S. Helsinki

Niemi, J. Tehokkuus ja oikeusturva oikeudenkäynnin uudistuksissa. 2009. Teoksessa Lasola, M. 2009. Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. 65–81

Oikeusasiamies. 2011a. Oikeusasiamiehen toiminta. Päivitetty 2.2.2011. Luettu 3.3.2014.
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/oikeusasiamiehen-toiminta.htx>

Oikeusasiamies 2011b. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Päivitetty 2.2.2011. Luettu 16.2.2014.
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/oikeuskansleri.htx>

Oikeuslaitos. 2012a. Oikeusapu. Päivitetty 27.9.2012. Luettu 16.2.2014.
<http://www.oikeus.fi/4313.htm>

Oikeuslaitos. 2012b. Oikeusapu. Mihin asioihin oikeusapua saa. Päivitetty 4.4.2012. Luettu 16.2.2014. <http://www.oikeus.fi/5653.htm>

Oikeuslaitos. 2012c. Oikeusapu. Millä tuloilla oikeusapu myönnetään. Päivitetty 11.4.2012. Luettu 16.2.2014. <http://www.oikeus.fi/5651.htm>

Oikeuslaitos. 2012d. Oikeusapu. Mitkä kulut valtio maksaa. Päivitetty 11.4.2012. Luettu 16.2.2014. <http://www.oikeus.fi/5660.htm>

Oikeuslaitos. 2013. Tuomioistuimet. Päivitetty 14.3.2013. Luettu 16.2.2014.
<http://www.oikeus.fi/4315.htm>

Oikeusministeriö. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle. Mikä perustuslaki on? Päivitetty 25.1.2012. Luettu 16.2.2014.
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/esitteet/perustuslaki.html>

Opintotuenmuutoksenhakulautakunta. 2006. Opintotuen muutoksenhakulautakunta. Luettu 17.3.2014. <http://www.opintotuenmuutoksenhakulautakunta.fi/>

Potilaanoikeudet. 2009. Oikeus hakea korvausta potilasvahingosta. Luettu 16.3.2014.
<http://www.potilaanoikeudet.fi/oikeus-hakea-korvausta-potilasvahingosta/>

Potilasvakuutuskeskus. 2012. Tyytymättömyys päätökseen. Muokattu 6.10.2012. Luettu 20.4.2014. <http://www.pvk.fi/korvauksenhakijalle/Miten-korvauskasittely-etenee/Tyytymattomyys-paatokseen/>

Sakslin, M. apulaisoikeusasiamies. 2014. Haastateltu 20.3.2014. Haastattelija Hosike, S. Helsinki

Sosiaali- ja terveysministeriö. Valittaminen: muutoksenhaku, muistutus, kantelu. Luettu 2.3.2014. http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/asiakkaanoikeudet/valittaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2013. Muistutus- ja kantelumenettelyn uudistaminen. Luettu 3.3.2014. http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/muistutus-ja_kantelumenettely

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2014. Muutoksenhaku vakuutusasioissa. Päivitetty 20.2.2014. Luettu 17.3.2014. <http://www.stm.fi/vakuutusasiat/muutoksenhaku>

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Käsiteltävät asiat. Luettu 17.3.2014. http://www.sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi/?menu1_pos=Toiminta-%BB%A0K%E4sitelt%E4v%E4t%20asiat&item=128

Tanttinen-Laakkonen, K. esittelijäneuvos. 2014. Haastateltu 13.3.2014. Haastattelija Hosike, S. Helsinki

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta. 2011a. Tietoa tapaturmavakuutuksesta. Luettu 17.3.2014. http://www.tapaturmalautakunta.fi/fi-FI/Tietoa_tapaturmavakuutuksesta

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta. 2011b. Valituksen tekeminen. Päivitetty 14.11.2011. Luettu 17.3.2014. http://www.tapaturmalautakunta.fi/fi-FI/Ohjeita_muutoksenhakijalle/Valituksen_tekeminen

Tenhunen, S. 2011. Käsikirja oikeudellisen tiedon hakijoille. Helsinki: Sanoma Pro. E-kirja.

Tuori, K., Kotkas, T. 2008. Sosiaalioikeus. Juva: WSOY

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta. Ohjeita muutoksenhakijalle. Luettu 17.3.2014. <http://www.telk.fi/>

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Käsiteltävät asiat. Luettu 17.3.2014. <http://www.ttlk.fi/asiat.html>

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Toiminta. Luettu 17.3.2014. <http://www.ttlk.fi/toiminta.html>

Ulkoasiainministeriö. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Luettu 23.3.2014. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66806>

Vakuutusoikeus. Vakuutusoikeuden aseman toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä. Luettu 20.4.2014. http://www.vakuutusoikeus.fi/material/attachments/vakuutusoikeus/vakuutusoikeus/toiminta/6liYdRKC7/Vakuutusoikeuden_asema_toimeentuloturvan_muutoksenhaku_jarjestelmassa.pdf

Vakuutusoikeus. 2014a. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä. Julkaistu 13.1.2014. Luettu 18.3.2014.

<http://www.vakuutusoikeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoikeustuomioistuimena/toimeentuloturva-asioidenmuutoksenhakujarjestelma.html>

Vakuutusoikeus. 2014b. Toimivalta. Julkaistu 16.1.2014. Luettu 18.3.2014.

<http://www.vakuutusoikeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoikeustuomioistuimena/toimivaltta.html>

Valvira. Muistutus tai kantelu. Luettu 9.3.2014.

http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/terveydenhuolto/muistutus_tai_kantelu

Valvira. 2011. Kannanotot. Potilaan tai sosiaalihuollon asiakkaan tekemään muistutukseen on annettava perusteltu, kirjallinen ratkaisu. Luettu 3.3.2014.

http://www.valvira.fi/tietopankki/kannanotot/potilaan_tai_sosiaalihuollon_asiakkaan_tekemaan_muistutukseen_on_annettava_perusteltu_kirjallinen_ratkaisu

Valvira. 2013. Tietoa tahdosta riippumattomasta psykiatrisesta hoidosta ja potilaan oikeuksista. Esitteet 2:2013. Helsinki: Valvira.

Viitanen, K. 2006. Oikeudenkäyntikulut ja oikeuksien saatavuus. Defensor Legis N:o 4/2006. 614–632

Yhdistyneet kansakunnat. 2013a. Historiaa ja toiminnan taustoja. Päivitetty 3.7.2013. Luettu 20.4.2014. <http://www.yk.fi/node/255>

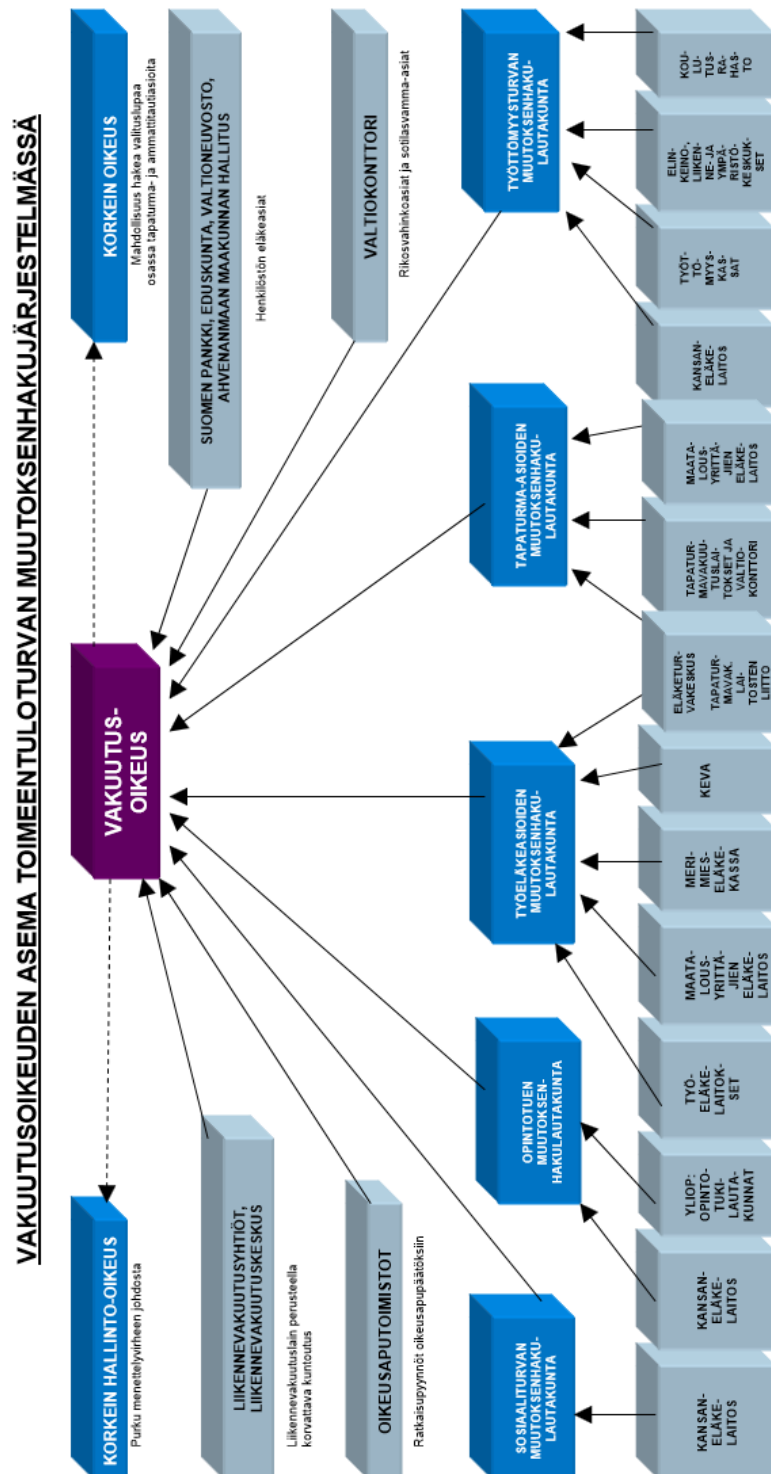
Yhdistyneet kansakunnat. 2013b. Ihmisoikeussopimukset. Päivitetty 31.7.2013. Luettu 20.4.2014. <http://www.yk.fi/node/257>

LIITTEET

Liite 1. Vakuutusoikeuden asema toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä

Lähde: Vakuutusoikeus. Vakuutusoikeuden aseman toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä. Luettu 22.4.2014.

http://www.vakuutusoikeus.fi/material/attachments/vakuutusoikeus/vakuutusoikeus/toiminta/6liYdRKC7/Vakuutusoikeuden_asema_toimeentuloturvan_muutoksenhaku_jarjestelmassa.pdf



Liite 2. Terveysthuollon asioiden pääesittelijän haastattelun runko

HAASTATELTAVAN TIEDOT

Nimi?

Koulutus?

Työhistoria?

Nykyinen työ?

TERVEYDENHUOLLON ASIAT

Mihin valittamisoikeus terveydenhuoltoon liittyvistä asioista perustuu?

Onko mielestäsi hyvä, että kantelun tutkimiselle vaaditaan jatkossa muistutuksen tekemistä ennen kantelua? Miksi, miksi ei?

Millaisena näet muistutuksen merkityksen?

Muistutus ja kantelu ovat varsinaiset valittamismenettelyt terveystasioissa. Onko muita?

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA

Onko kahta vuotta vanhempia asioita koskevia kanteluita tutkittu? Millaiset perusteet pitäisi olla kyseessä? Onko kahden vuoden kanteluajassa jotain ongelmallista vai onko se pelkästään hyvä?

Miten ylimpään laillisuusvalvontaa tehdyt kantelut jakautuvat vuosittain oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välillä?

Kuinka monta kantelua vuosittain tehdään liittyen terveystasioihin?

Mistä asioista useimmin kannellaan?

Millaisissa asioissa annetaan useimmin toimenpideratkaisuja?

Jos pitäisi nimetä viime vuodelta kolme tärkeintä terveystasian ratkaisua, mitkä ne olisivat?

TARKASTUKSET

Mihin kiinnität tarkastuksella ensimmäisenä huomiota?

Otetaanko tarkastuksen perusteella monia omia aloitteita?

Kuinka usein tarkastuksia tehdään? Miten tarkastuskohteet valitaan? Kuinka monta tarkastusta terveys/sosiaalivakuutusasioihin liittyen tehdään vuodessa?

OIKEUDELLINEN INFORMAATIO

Miten näet neuvontavelvollisuuden toteutuvan yksilön näkökulmasta? Valitetaanko usein siitä, että neuvontavelvollisuus on laiminlyöty tai informaatio liian vaikeasti saatavissa?

Liite 3. Sosiaalivakuutusasioiden pääesittelijän haastattelun runko

HAASTATELTAVAN TIEDOT

Nimi?

Koulutus?

Työhistoria?

Nykyinen työ?

SOSIAALIVAKUUTUSASIAT

Mihin lakiin sosiaalivakuutus perustuu?

Tuleeko johonkin muutoksenhakulautakuntaan liittyen selkeästi eniten kanteluita?

Kuinka hyvin sosiaalivakuutuksen valituskanavista mielestäsi tiedotetaan?

Onko valitusosoitusten kanssa usein ongelmia?

Tehdäänkö kelan virkailijoista usein valituksia?

Onko sosiaalivakuutuksen piirissä sellaisia asioita, joihin ei voi hakea muutosta?

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA

Kuinka monta kantelua vuosittain tehdään liittyen sosiaalivakuutusasioihin?

Mistä asioista useimmin kannellaan?

Millaisissa asioissa annetaan useimmin toimenpideratkaisuja? Kuinka suuri osuus kanteluista johtaa toimenpideratkaisuihin.

Miten ylimpään laillisuusvalvontaa tehdyt kantelut jakautuvat vuosittain oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välillä sosiaalivakuutusasioiden osalta?

Miksi Kelan menettelystä kannellaan useimmin?

Onko kahta vuotta vanhempia asioita koskevia kanteluita tutkittu? Millaiset perusteet pitäisi olla kyseessä? Onko kahden vuoden kanteluajassa jotain ongelmallista vai onko se pelkästään hyvä?

Jos pitäisi nimetä viime vuodelta kolme tärkeintä sosiaalivakuutusasian ratkaisua, mitkä ne olisivat ja miksi?

TARKASTUKSET

Kuinka usein tarkastuksia tehdään? Kuinka monta tarkastusta sosiaalivakuutusasioihin liittyen tehdään vuodessa?

Miten tarkastuskohteet valitaan?

Otetaanko tarkastuksen perusteella monia omia aloitteita?

OIKEUDELLINEN INFORMAATIO

Miten näet neuvontavelvollisuuden toteutuvan yksilön näkökulmasta? Valitetaanko usein siitä, että neuvontavelvollisuus on laiminlyöty tai informaatio liian vaikeasti saatavissa?

Liite 3. Apulaisoikeusasiamiehen haastattelun runko

HAASTATELTAVAN TIEDOT

Nimi?

Koulutus?

Työhistoria?

Nykyinen työ?

OIKEUSTURVAN SAAVUTETTAVUUS

Tunnistetaanko oikeussuojan ja oikeusturvan käsitteiden välinen ero yleensä hyvin?

Mikä on tärkein oikeusturvan saavutettavuuteen liittyvä keskeinen sopimus?

Miten näet neuvontavelvollisuuden toteutuvan yksilön näkökulmasta? Valitetaanko usein siitä, että neuvontavelvollisuus on laiminlyöty tai informaatio liian vaikeasti saatavissa?

Onko oikeudellinen informaatio riittävän hyvin saatavissa? Miten sukupolvien/koulutuksen erot on otettu/tulisi ottaa huomioon?

Mikä on tärkeintä oikeusturvan saavutettavuuden kannalta?

Kuinka suuri merkitys resursseilla on oikeusturvan saavutettavuuden kannalta?

Miten näet oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavan oikeusturvaan? Miten kuvailisit oikeusasiamiehen merkittävyyttä oikeusturvan ja varsinkin oikeusturvan saavutettavuuden kannalta?

Miksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelemiin asioihin kuuluu niin valtava määrä asioita? Miksi sitä ei ole useammaksi eri muutoksenhakulautakunnaksi?

Mitä on oikeuksien väärinkäyttö?

Mitä mieltä olet kanteluiden käntämisestä? Onko se tarpeellista näiden henkilöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta?

Mikä mielestäsi on tärkeintä laillisuusvalvojan toiminnassa?